

00483

2



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

"EVOLUCION Y TENDENCIAS DEL SISTEMA FEDERAL EN MEXICO: 1824-2000"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

LIC. FERNANDO BACA RIVERA



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D.F.

2002

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**DEDICADA A
VALERIA, CLAUDIA Y FERNANDO;
POR QUE SON LA RAZON DE MI EXISTIR Y
CONSTITUYEN LA EXPRESION MAS GRANDIOSA DE
AMOR Y FELICIDAD A QUE PODRIA YO ASPIRAR.**

**GRACIAS INFINITAMENTE
POR TENERLOS A MI LADO.**

RECONOCIMIENTOS.

A mis Padres, Carlota Rivera Almanza y Jesús Baca Colín; a quienes nunca terminaré de agradecer tanto por la vida, su amor, su ejemplo, sus valores, sacrificios y todo lo que han hecho para que hoy llegue al Doctorado. Ahora veo que la nobleza y esfuerzo de sus actos siempre han sido lo mejor para mí.

Muy especial y profundamente agradezco a mi maestra Elena Jeannetti Dávila su confianza y ayuda para dar este importante paso; sin duda soy muy afortunado por recibir de ella conocimientos y reflexiones tan serias y contundentes para la vida y la academia, que hablan de que me he encontrado con una Gran Dama tan bella y generosa como persona. Su nombre brilla impecablemente por sí solo en todo nuestro entorno; Muchas Gracias.

A mi maestro y amigo Alejandro B. Osorio Carranza y su familia; mi agradecimiento por ser distinguido con su confianza y verdadera amistad, de la que tengo testimonio permanente. Espero algún día corresponderles.

A mis hermanos Elizabeth, Araceli, Jesús, Arturo y Marco Antonio; gracias por fomentar los fuertes vínculos de auténtica hermandad que se expresan con lo indisoluble e inquebrantable de nuestra Unión.

Al Dr. Gonzálo A. Vergara Rojas, gracias por sus consejos y orientación en esta investigación y en todo.

A mi amigo y compañero Clemente L. Hernández Reyes, gracias por disfrutar conmigo la estancia en las aulas del posgrado y el esfuerzo de los proyectos que compartimos.

Por la alegría que me contagian, gracias a Andrea, Mauricio, José Ricardo y Arturo.

A quienes sin importar la circunstancia me han demostrado su verdadera amistad, y me han brindado su ayuda de distintas maneras: Guillermo A. Martínez, Miguel A. Ordoñez, Liliana Oropeza, Miguel Ramírez, Oscar Covarrubias, Carlos Flores, Rocio Adriana Velez, Guillermo Pacheco, Justo Nava, Carlos B. Romero, Andrés Elizalde, Manuela De la Rosa y Rebeca González.

Desde luego a la Universidad Nacional y sus distinguidos investigadores; Dr. José María Calderón Rodríguez, Dr. Edgar Ortíz Calisto, Dr. José Luis Orozco Alcántar, Dr. Jorge Fernández Ruíz, Dr. José Juan Sánchez González y Dr. Carlos F. Almada López. Muchas Gracias, a ellos se debe lo bueno que este trabajo pudiera contener; sus nombres y prestigio académico no requieren preámbulos.

Al Maestro Roberto Moreno Espinoza, mi más grande reconocimiento por su verdadero espíritu universitario; le agradezco su ayuda y diligencia para llegar a este momento.

A mi país, Gracias, por 22 años de educación gratuita y laica.

INDICE

Introducción	I
Capítulo I. Referencias Históricas del Federalismo	1
1.1. Antecedentes	1
1.2. El Concepto	5
1.3. Justificación	9
1.4. El Federalismo en los Estados Unidos de América	10
1.4.1. La Construcción Filosófica del Federalismo	11
1.4.2. Hacia la Independencia de las Trece Colonias	20
1.4.1. La Constitución de 1787 y su Evolución	24
1.5. El Federalismo en México	26
1.5.1. Bosquejo de la Historia de México	27
1.5.2. Proceso Histórico-Formativo de los Estados en México	31
1.5.3. El Constitucionalismo Mexicano	38
1.5.4. La Lucha entre Federalismo y Centralismo	43
1.6. Otros Sistemas Federales	60
Capítulo II. La Forma de Gobierno y los Ámbitos de la Administración Pública en México	67
2.1. La Forma de Gobierno	67
2.1.1. La República	68
2.1.2. La República Democrática	69
2.1.3. La República Federal	77
2.2. La División de Poderes	80
2.2.1. Las Facultades del Poder Legislativo Federal	83
2.2.2. Las Facultades del Supremo Poder Ejecutivo Federal	85
2.2.3. Las Facultades del Poder Judicial Federal	87
2.3. Los Estados Libres y Soberanos	89
2.3.1. Las Facultades y Obligaciones de los Estados	90
2.3.2. Definición: Soberanía-Autonomía de los Estados	95
2.4. El Municipio	101
2.4.1. Las Facultades de los Ayuntamientos	104
2.5. Las Facultades Implícitas	108
2.5.1. Facultades Implícitas del Poder Legislativo Federal	110
2.6. Las Facultades Concurrentes	111
2.6.1. Concurrencia entre Gobierno Federal, Estados y Municipios	113
2.6.2. Concurrencia entre Gobierno Federal y Estados	115
2.6.3. Concurrencia entre Estados y Municipios	116
Capítulo III. Perspectivas del Federalismo en México	118
3.1. El Federalismo en la Reforma del Estado	118
3.2. La Descentralización Administrativa	124
3.3. La Descentralización Política	130
3.4. El Federalismo Fiscal	133
3.4.1. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	136
3.4.2. El Debate de las Participaciones Federales	143
3.4.3. Federalismo Hacendario-Federalismo Fiscal	150
3.4.4. El Presupuesto de Egresos de la Federación: Del Ramo 26 al Ramo 33	156
3.4.5. Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla	165
3.5. Perspectivas de los Partidos Políticos	174
3.5.1. Del Partido Acción Nacional	174
3.5.2. Del Partido de la Revolución Democrática	181
3.5.3. Del Partido Revolucionario Institucional	185
3.6. Otras Opiniones	191

Capítulo IV. El Programa Para un Nuevo Federalismo 1995-2000	199
4.1. El Nuevo Federalismo	199
4.1.1. Concepto	200
4.1.2. Otras Apreciaciones	202
4.2. El Marco Legal	211
4.2.1. La Constitución	211
4.2.2. Ley de Planeación	212
4.2.2.1. Plan y Programas	213
4.2.2.2. La Coordinación	215
4.3. Objetivos Generales del Programa	217
4.3.1. Plazos de los Objetivos	222
4.4. Las Tendencias del Programa	226
4.4.1. De Desarrollo Político Institucional	227
4.4.2. De Desarrollo Social	233
4.4.3. De Desarrollo Regional	235
4.4.4. De Desarrollo Administrativo	237
4.5. Subprogramas	238
4.5.1. Federalismo y Descentralización	239
4.5.2. Federalismo Hacendario	241
4.5.3. Renovación Municipal	242
4.6. La Evaluación del Programa	243
4.7. Su Trascendencia	258
Capítulo V. La Descentralización de los Servicios de Salud	260
5.1. Antecedentes	260
5.1.1. Evolución Constitucional de la Salud	261
5.1.2. Desarrollo y Gestión del Sistema de Salud	263
5.2. Marco Jurídico y Político	266
5.2.1. Legislación	266
5.2.1.1. Reforma del Artículo Cuarto Constitucional	267
5.2.1.2. La Ley General de Salud	268
5.2.1.3. Leyes Locales de Salud del Distrito Federal y Estado de México	273
5.2.2. Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud	277
5.2.2.1. Las Acciones para la Descentralización de los Servicios de Salud	279
5.2.2.2. La Descentralización Integral de los Servicios de Salud a los Estados	284
5.2.2.3. Descentralización de Otras Funciones Sanitarias	290
5.3. La Administración de los Servicios de Salud en los Estados	294
5.3.1. El Consejo Nacional de Salud	298
5.3.2. El Programa de Educación, Salud y Alimentación	300
5.3.3. La Operación, Control y Evaluación de los Servicios de Salud en los Estados	303
5.4. La Agenda Pendiente	324

Capítulo VI. El Federalismo Educativo	327
6.1. Antecedentes	327
6.1.1. Evolución Constitucional de la Educación	330
6.1.2. Desarrollo y Gestión del Sistema Educativo Nacional	334
6.2. Marco Político y Jurídico	336
6.2.1. El Marco Político Inmediato	337
6.2.2. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	341
6.2.3. La Legislación Federal	345
6.2.3.1. El Artículo Tercero Constitucional	345
6.2.3.2. La Ley General de Educación	347
6.2.4. La Legislación Local en los Estados de Aguascalientes y Jalisco	351
6.3. La Programación Educativa	354
6.3.1. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	355
6.3.2. Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000	358
6.4. Reconfiguración del Sistema Educativo	361
6.4.1. Redistribución de la Función Educativa	362
6.4.1.1. Funciones de la Autoridad Federal	363
6.4.1.2. Funciones de las Autoridades Locales	365
6.4.1.3. Funciones Concurrentes Federación-Estados	366
6.4.2. Las Dimensiones de la Descentralización	368
6.5. La Agenda Pendiente	370
6.5.1. Consolidación de los Servicios de Educación Básica	371
6.5.2. Descentralización de los Servicios de Educación Tecnológica	372
6.5.3. La Educación Superior	374
6.5.4. Transferencia de los Servicios Educativos al Gobierno del Distrito Federal	381
Capítulo VII. Propuestas	383
Capítulo VIII. Conclusiones	388
Índice de Cuadros	398
Fuentes de Información	399
Anexos	411

INTRODUCCION.

El federalismo en la actualidad constituye un ámbito de reflexión y estudio muy recurrente no solo en México, sino en todos los países que tienen un sistema federal como forma de organización del Estado.

Las ideas y expresiones que se refieren al Sistema Federal en nuestro país, son de la más amplia variedad e intensidad; respecto al federalismo son frecuentes los pronunciamientos y críticas que las fuerzas y actores políticos nacionales hacen con la constante de que el actual sistema federal debe cambiar y transformarse; sin lugar a dudas, esta circunstancia obliga a cuestionar puntualmente lo siguiente: ¿Hacia donde debe evolucionar o se dirige el Sistema Federal en México?, y en su caso ¿Qué debe hacer el Estado Mexicano y su administración pública para conducir el federalismo en la ruta de la reforma del Estado y del cumplimiento cabal del pacto federal en México?.

Estas interrogantes por resolver son la razón de este estudio, y con ello necesariamente surge el planteamiento de la siguiente hipótesis: si el sistema federal ha surgido como una forma de organización de los estados nacionales de manera correspondiente a circunstancias y características propias de cada nación, el sistema federal mexicano ha evolucionado de tal manera que sus tendencias futuras son aquellas que deben organizar debidamente al estado Mexicano para conducir su gobierno y desarrollo en los óptimos términos de eficiencia y eficacia para un mayor beneficio social.

Esta hipótesis e interrogantes iniciales pretenden ser comprobadas y resueltas con el presente estudio, pero también muestran que existe por tanto un debate en torno al papel del sistema federal en México, que no se agota de momento y que constantemente habrá de estar presente en toda agenda de reforma del estado en nuestro país, por ser en sí mismo, un asunto de Estado.

El Estudio de la Evolución y Tendencias del Sistema Federal en México: 1824-2000, es propiamente una forma de acercarse al federalismo a partir de sus conceptos básicos y definiciones doctrinarias fundamentales, que a partir de su ubicación en el tiempo nos permite identificar su origen y existencia como categoría política y forma de organización administrativa del Estado Mexicano, y a partir de ello, comprender sus actuales manifestaciones y sus futuros comportamientos.

Plantear un estudio del sistema federal desde la perspectiva de las tendencias que su desarrollo implica, necesariamente involucra su estudio desde los antecedentes

y comportamientos anteriores, tanto del país en donde tuvo origen, como en el nuestro que lo ha visto evolucionar.

De esta manera, el estudio de los antecedentes federalistas remiten a cualquier investigador al estudio del sistema federal en los Estados Unidos de Norteamérica, lo cuál para nosotros no fue excepcional; esta situación de hecho plantea metodológicamente algunas situaciones por resolver, en primer lugar, el estudio de hechos pasados requiere del auxilio del método histórico para demostrar que los hechos en materia de construcción del propio sistema federal como sistema de organización del Estado han sido de tal manera, esto ha sido posible realizar a través del análisis documental que ha sido correlacionado con sucesos registrados cronológicamente en archivos de distinta naturaleza, tanto oficiales como especializados en aspectos sociológicos, jurídicos y económicos principalmente.

Sin lugar a dudas, hoy en día es de gran importancia y frecuencia recurrir al sistema federal como una de las formas socialmente necesarias para atender los asuntos administrativos públicos. En México se recurre al federalismo para tratar de resolver cuestiones fundamentales de prestación de servicios públicos en el país bajo nuevas condiciones de eficiencia y eficacia, en una sociedad que cada día enfrenta nuevos y mayores reclamos de bienestar social.

Comprender al sistema federal implica por necesidad su conocimiento histórico, considerando sus antecedentes remotos, su institucionalización como proceso de evolución política de la nación y como manifestación antagónica de una forma de existencia social inconveniente para el Estado de acuerdo con sus circunstancias particulares tanto en lo político, como en lo social, económico y administrativo del propio Estado Mexicano.

Es por ello, que en el Capítulo I de este trabajo, denominado "Referencias Históricas del Federalismo", se analizan las referencias fundamentales del federalismo como medio de entrada para una identificación y conocimiento general de lo que es y ha sido el sistema federal en el mundo desde sus orígenes.

La referencia histórica del federalismo implica necesariamente el estudio del Sistema Federal en Norteamérica, tal como lo es el estudio de la antigua Grecia para la comprensión de los conceptos básicos de la democracia.

Es fundamental para todo tipo de estudio federal, la reflexión en torno al derecho constitucional, ya que el sistema federal se materializa jurídicamente en un pacto escrito denominado Constitución, en la cuál se establecen las condiciones y características que el propio Estado y el Sistema Federal han de tener.

Después de la referencia genérica del sistema federal, es indispensable la precisión en términos históricos, jurídicos y administrativos, de las principales características y elementos que hacen particular a la forma de gobierno y a la administración pública en México; esto a partir del análisis constitucional de los componentes que integran el sustento jurídico de la forma de estado federal en el

país, y las características que este adquiere a partir de la división del poder público y de las facultades que los ámbitos de este tienen en el marco constitucional de la nación.

En el Capítulo II llamado “La Forma de Gobierno y los Ámbitos de la Administración Pública en México”, se analiza la forma de gobierno y los ámbitos de la administración pública mediante los cuales se da forma al Estado Mexicano como tal. Es por tal motivo que se alude a la República Democrática Federal que determina la Constitución como forma de gobierno para nuestro país.

Así mismo, se refiere la división del poder público en el país de la manera tradicional que es señalada por la doctrina y la Constitución para el Estado Federal: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial; división de poderes similar para los ámbitos locales de gobierno, en donde las facultades y obligaciones de cada uno de ellos es campo de estudio obligado para la comprensión de la intervención de cada cuál en la atención de los asuntos y necesidades públicas, intervención que como se aprecia, puede ser de manera individual y específica, o participativa con uno o más de los ámbitos del gobierno y poder público del país.

En este capítulo, se reflexiona ampliamente acerca de conceptos y principios de gran trascendencia hoy en día, como son la soberanía y autonomía de las Entidades Federativas y del propio Estado Federal; en cuyo análisis se hacen las precisiones acerca de la autonomía acotada y no soberanía de que gozan los estados miembros del Estado Federal Mexicano.

El federalismo como fenómeno político, administrativo, económico y social, por su naturaleza no escapa de ser un objeto de estudio que se puede observar de muy distintas maneras, por lo que en el Capítulo III denominado “Perspectivas del Federalismo en México”, se hace un análisis de las maneras más importantes y frecuentes con las que se alude al sistema federal en México; estas perspectivas del federalismo van desde las de tipo general que ubican al federalismo en contextos globales como la reforma misma del estado, hasta las que de manera particular tienen las principales fuerzas y actores políticos del Estado Mexicano.

En ese tercer capítulo se estudian las perspectivas que con más incidencia se han dado en la vida nacional de los últimos años, y que representan tendencias consistentes de desarrollo del propio sistema federal para el futuro y sobre todo de frente al nuevo milenio. A saber, estas son principalmente las de descentralización política y administrativa, las de fenómenos importantes como los relacionadas con la materia fiscal, las de tipo económico y desarrollo regional, las presupuestales, y las de ejercicio real del poder público desde el ámbito local y desde luego, las que los principales Partidos Políticos de México manifiestan.

El Capítulo IV de este trabajo, identificado como “El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000”, analiza el Programa sexenal que el Gobierno Federal determinó instrumentar para “renovar” el federalismo en el periodo de 1995 al año

2000; en esta parte se contrastan las definiciones y conceptos más frecuentes con los que en la actualidad se pretende denominar al sistema federal; es el caso que se demuestra que el federalismo como tal, debe estar exento de adjetivos calificativos sobre todo de los que lo identifican como nuevo en nuestro país.

El marco jurídico de las acciones federalistas es abordado en este capítulo, de tal manera que permite relacionarlo con lo que en la práctica administrativa resulta operar acciones relacionadas con la forma federal de gobierno y administración del Estado, en donde se percibe un incompleto e inadecuado sistema normativo para las actuales acciones y tendencias federalistas en el país.

Es de significativa importancia la evaluación que se hace del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, por que permite conocer a detalle las condiciones de deficiencia en las cuáles se desarrollan las acciones federalistas en México y sobre todo los bajos niveles de eficiencia y eficacia administrativa de los planes y programas de gobierno, así como los limitados alcances de los mismos, independientemente de su defectuosa ejecución operativa.

En capítulos especiales se analizan dos de los casos más importantes y complejos de descentralización y federalización de servicios públicos que la administración pública federal tradicionalmente ha prestado, y que transfiere a los gobiernos de las entidades federativas del país: la Salud y la Educación, mismos servicios que originalmente eran facultades propias de las entidades federativas.

En el caso especial de la descentralización de los servicios de salud, se analizan en el Capítulo V llamado "La Descentralización de los Servicios de Salud", los antecedentes y evolución constitucional de dichos servicios, su marco normativo, sus circunstancias políticas y administrativas propias, y los rubros de operación, control y evaluación de los mismos, en las actuales condiciones de descentralización.

En ese Capítulo V, se realiza un análisis de la evaluación oficial que se hace por instancias federales del proceso de descentralización, dicho análisis arroja como resultados evidentes, la carencia de marcos normativos adecuados para llevar a cabo procesos de descentralización de servicios y ejecutar políticas eficientes de salud y el aseguramiento en el cumplimiento de las mismas; también resultan nuevos derroteros en la operación y desarrollo de los servicios de salud en el país, como lo es el necesario incremento de los niveles de calidad.

En el Capítulo VI del trabajo, llamado "El Federalismo Educativo", se analiza el proceso de federalización de la educación básica, análisis que se efectúa de manera similar al de la descentralización de los servicios de salud; iniciando con el estudio de la evolución histórica y constitucional de la educación básica, la operación de la federalización misma, el marco jurídico correspondiente, la programación oficial, las facultades y atribuciones de los distintos ámbitos de gobierno en la materia educativa y la prestación en la actualidad de los servicios educativos bajo el esquema federalizado.

En ese mismo capítulo se refieren procesos estrechamente relacionados con la evolución misma de los servicios educativos básicos, como son los correspondientes a la consolidación de los servicios ya federalizados, la descentralización de otros servicios de educación como la tecnológica y la superior, que constituyen alternativas para la continuidad del proceso educativo en general. Así mismo, se refiere la transferencia de servicios de educación básica que está pendiente de realizarse en el país: la del Distrito Federal.

La articulación de estos seis capítulos permiten identificar los antecedentes generales del sistema federal en el mundo, analizar los fenómenos que le dieron origen y las condiciones particulares del sistema federal en México, así como describir e identificar las principales manifestaciones federalistas de los últimos años en el país y analizar el desarrollo de programas especiales destinados a transformar el sistema federal en los Estados Unidos Mexicanos, y dar seguimiento puntual a los procesos contemporáneos más importantes de federalización y descentralización de los servicios de salud y de educación básica.

A lo largo de este trabajo se explican las condiciones genéricas que vienen a lo largo del tiempo caracterizando al sistema federal en México, y no solo hasta los tiempos actuales, si no vislumbrando el desarrollo del mismo sistema a partir de tendencias que permiten prever las características que él mismo tendrá en tiempos posteriores.

Con todo esto se posibilita la elaboración de una serie de propuestas de distintos órdenes que a juicio personal permitirán entre otras cosas: institucionalizar en el país el estudio del federalismo, de tal manera que se superen las limitantes informáticas en el tema y que condicionan a la administración pública en el mismo; así también se propone adicionar algunas disposiciones legales para que la administración pública cuente con medios adecuados para evaluar las acciones federalistas.

Con la realización de este estudio se llega entre otras, a una serie de conclusiones que permiten suponer que el federalismo es en sí mismo algo no acabado, que la mayor de las veces representa un proceso para cumplir las expectativas de un pacto materializado en una Constitución, y que generalmente es dinámico y se encuentra inmerso la mayor de las veces en un contexto de Reforma del Estado, así como también que la descentralización es un medio para el federalismo y no un fin en sí mismo, y que existe hoy en día, una gran agenda de asuntos pendientes en relación con el Sistema Federal.

CAPITULO I. REFERENCIAS HISTORICAS DEL FEDERALISMO.

El capítulo inicial de este trabajo comprende las referencias más genéricas del sistema federal en el mundo y desde luego en el primer país que lo institucionalizó jurídicamente en su forma y estructura de gobierno: Los Estados Unidos de Norteamérica.

En este primer capítulo se revisan los antecedentes de las formas primitivas de lo que puede denominarse federalismo; se analizan los vocablos y conceptos propios del tema y se relacionan los principales orígenes del Sistema Federal en México a partir de un bosquejo mínimo de la historia nacional, del propio proceso de formación de los Estados como entidades federativas, de los principales rasgos constitucionales del marco jurídico mexicano y las pugnas históricas entre las corrientes, fuerzas políticas y militares tanto centralistas como federalistas.

Como parte final de estas referencias del federalismo, se relacionan como muestra los antecedentes federalistas de algunos países del mundo, tanto de América, Europa y Oceanía, lo que ilustra la importancia de la presencia y el peso del sistema federal como organización del Estado y el gobierno en los países a nivel internacional.

1.1 Antecedentes.

El ser humano es un individuo, cuyas funciones se encuentran determinadas por procesos bioquímicos que se traducen en una serie de características propias de su especie y, otras comunes a las de los demás seres vivos. Una de esas características es la relativa a la necesidad de un espacio vital, es decir, todo ser vivo que pertenezca al reino animal requiere de un espacio o territorio en el cual se sienta seguro por ejercer, mínimamente en él, un dominio, o manifestar su autoridad, como puede ser, un espacio reservado, íntimo y necesario para su propia supervivencia.

Cuando el hombre aparece sobre la tierra con características propias, como ser que desarrolla su capacidad de razón, aún en forma primitiva, tiene esa necesidad de espacio vital, pues como ya dije, es una necesidad propia de la especie. Sin embargo, al percatarse de que el medio ambiente le es hostil, y de que tiene que luchar, en ocasiones a muerte para sobrevivir, es como aparece la necesidad de reunirse con otros seres de su especie. Unión que primero obedeció a situaciones eminentemente de atracción sexual y, por necesidad de protección para hacer frente al medio que le era adverso, pues inicialmente al reunirse con su pareja y

procrear hijos, tuvo que reunirse con otros sujetos de su especie para la protección, tanto propia como de sus hijos.

Dicha congregación trajo como consecuencia que los sujetos con los que se reunía hubiese identidad, o por lo menos igualdad en ciertos aspectos, ya sea relacionadas con actividades de alimentación o de seguridad.

El hombre se dio cuenta entonces, que podía ampliar su espacio vital individual al vivir en unión en los términos antes referidos. En ese espacio, tanto individual como en grupo, se tradujo en un dominio cada vez mayor, de una determinada zona de su hábitat natural, esto es, un dominio de un territorio sobre el que tanto en lo individual como en lo colectivo, ejerce poder y autoridad, y dentro del cual sin su consentimiento ningún otro hombre que no pertenezca a su grupo podía acceder.

Una vez que el hombre a través del tiempo logró controlar su medio, aprendiendo de él todo lo que le beneficiaba y protegiéndose de sus eventualidades que pudieran causarle daño, en esa medida se fueron desarrollando distintas relaciones entre los miembros de dicho grupo, que se traducían tanto en relaciones de tipo familiar con sus descendientes, y en relaciones de tipo social con los demás miembros del grupo, apareciendo formas de organización interna mismas que al inicio, son eminentemente familiares basadas en la filiación materna, dado el tipo de relaciones grupales que en principio existían.

Cuando el hombre encuentra la posibilidad de allegarse medios de subsistencia a través de la recolección de frutas, después a través de la caza y la pesca, y posteriormente con la agricultura, se ocasiona que el hombre se vuelva eminentemente sedentario, volviéndose las relaciones dentro del grupo originario cada vez más complejas, implicando que este grupo al que se le conoce como "gens" siguiera creciendo y por consiguiente, también las relaciones hasta formar hermandades o "fatrias" formadas por varias "gens".

En dichas hermandades o "fatrias" las relaciones internas se fueron extendiendo, haciéndose más complejas dado el control que el hombre iba teniendo en forma cada vez mayor sobre su medio y el desarrollo de su inteligencia, no solo debido a cuestiones genéticas, sí no también por situaciones biológicas vinculadas con una mejor alimentación rica en proteínas. Tal evolución, si bien es cierto fue lenta, no es menos cierto que fue incontenible, pues las "fatrias" evolucionaron hasta integrar formas primitivas de organización superior llamadas "tribus".

En cada una de esas formas de organización se operó una evolución o incremento en todo lo que implicaba la organización misma, incrementándose todas las relaciones propias de esa organización, ampliándose el territorio sobre el que ejercía su autoridad, impidiendo que sujetos ajenos a su forma de organización accediera a sus territorios. Tales formas de organización tenían siempre características comunes que podían ser relacionadas con su dialecto o lengua, con su atuendo, con su forma de autoridad interna, con sus mitos o

creencias, etcétera, circunstancias mismas que daban unidad a la misma organización.

La evolución fue constante y los logros del hombre para satisfacer sus necesidades primarias fueron cada vez mayores, lo que propició la existencia de excedentes que originaron una acumulación de bienes, surgiendo así la necesidad de intercambiarlos, lo que produjo la aparición del comercio, propiciando que existieran aún mayores excedentes, lo que a su vez permitió que los productos se comercializaran en lugares cada vez mas lejanos.

Surgieron así relaciones de comercio y relaciones sociales cada vez más complejas; la complejidad de las relaciones fue en aumento en forma incontenible y cada vez era necesaria una forma de administración superior y una mayor necesidad de orden y seguridad dentro de las organizaciones primitivas.

Tal es la razón del surgimiento como lo refería Engels¹, de estructuras propias de los Estados, esto es, la aparición de administraciones federales centralizadas y la aparición de órganos propios para controlar y regular ese crecimiento desordenado, apareciendo así, una organización armada, una gubernamental, otra teocrática, etc.

De esta forma podemos hablar de las "polis" o Estado Griego, posteriormente el Estado Romano, etcétera. En todos ellos se caracteriza la existencia de un elemento estatal primario, cuyo seguimiento como ya expuse, se vincula con la aparición de el hombre sobre la faz de la tierra, como una necesidad de espacio vital individual y después a medida que pasa el tiempo y evoluciona en todas sus formas organizativas (gens, patria y tribu), tal elemento es precisamente el territorio. Elemento que acompaña a la historia del hombre.

Este elemento, es particularmente importante y base del antecedente expuesto, toda vez que es el elemento básico sobre el que descansan diversas instituciones jurídicas entre ellas el Estado Federal.

Una vez que he expuesto la forma en que dicho elemento acompaña al hombre desde sus albores, y si tomamos en cuenta que las formas de organización humana ejercían su poder o autoridad dentro de su territorio, resulta obvio que en la historia existan referencias de aspectos relacionados con las formas de gobierno no como las que conocemos actualmente como el Estado Federal, pero sí con elementos básicos que caracterizan actualmente a instituciones de esta naturaleza.

De esta manera estudiar las formas de evolución política y gubernativa de los grupos humanos y de las civilizaciones de la antigüedad como pudieran ser China, Egipto, Grecia o Roma, nos llevan a analizar los fenómenos históricos como la

¹ Engels Federico; *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*, Editorial Progreso, Moscú, URSS, 1982, p.107.

invasión de los bárbaros, el nacimiento del cristianismo, la Edad Media, o cualquier otro de relevancia histórica, en donde los fenómenos políticos y sociales están estrechamente ligados al elemento territorial y a la realización de pactos y alianzas para proteger los territorios o las áreas de influencia de los pueblos.

Cabe mencionar que algunas ideas políticas de las civilizaciones antiguas no detallaban exhaustivamente todas las formas que ahora se conocen acerca del tipo de Estado, de tal forma que como lo señala Mario de la Cueva²: Los griegos no se propusieron el problema de las formas de estado como las conocemos, si no que se ocupaban de la cuestión del poder público, por lo cuál, si quisiéramos colocarnos dentro de los términos del pensamiento de nuestros días, diríamos que los atenienses vivieron la concepción realista del Estado.

Estas formas de protección y salvaguarda fueron dando origen a ideas más avanzadas de definición territorial y reconocimiento de los elementos inherentes a los grupos humanos para mantenerse como pueblos y no ser reprimidos o eliminados por otros, o como sucedió con los egipcios que hicieron del Faraón una divinidad y toda su organización despótica y autoritaria, se caracterizaba por una economía agrícola y la realización de grandes obras públicas como las pirámides y otros monumentos que requerían de una notable administración pública en territorios específicos.

La evolución de las civilizaciones implicaba una evolución también de sus instituciones y sus denominaciones, los conceptos para definir a un grupo humano asentado en un territorio y que se daba normas propias para regir su vida en comunidad evolucionó desde el término latino de "terra", "reino", "imperio", "ciudad" y "status" (del latín Stare, Estar; es decir condición de ser), concepto este último que fue generalizado a partir de su uso para definir tanto ciudades como repúblicas grandes o pequeñas, o también monarquías.

Se atribuye a Nicolás Maquiavelo el haber introducido a los ámbitos políticos y científicos al vocablo "*stato*" en su obra el Príncipe.

Este orden de ideas nos remite a tener presente que estos razonamientos maduran con el devenir de los años y ya en el renacimiento surgen ideas claras acerca del Estado Nacional, y por consiguiente de sus elementos integrales.

En relación con estas ideas anotadas incluyendo las propias de Mario de la Cueva, en la actualidad nos podemos remitir a concepciones más desarrolladas a cerca de lo que en nuestros días es un estado realista o como se puede citar, pragmático³.

² De la Cueva Mario, *La Idea del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1986, p.p.21-22.

³ De acuerdo con los planteamientos que se hacen en el libro *El Estado Pragmático* de José Luis Orozco Alcantar, Distribuciones Fontamara, México D.F., 1996, p.p.20-21; en donde se proporcionan elementos de juicio consistentes para dar nuevas categorías al Estado en función de lo que Mario de la Cueva ha señalado, la realidad del Estado, que en la actualidad alcanza en el mundo federal altos niveles de pragmatismo; en ese mismo texto de Orozco Alcantar se encuentran bases sólidas para discutir elementos fundamentales del

1.2 El Concepto.

En el estudio y análisis del federalismo se pueden identificar un número considerable de ideas que buscan definir totalmente al federalismo, son muchos los tratadistas y estudiosos que abordan el tema y se refieren a él ampliamente sin hacer precisiones acerca del concepto y aún, sin dar al menos una definición propia de Federalismo, Sistema Federal, Federación o República Federativa. Esto sin duda no tendría mayor relevancia si fueran uniformes las apreciaciones al respecto, pero para un trato profundo del tema se deben considerar por su naturaleza e importancia algunos como los siguientes:

Federal.

El concepto federal deriva del latín *foedus, eris*, que significa alianza, pacto, acuerdo. Este concepto latino en su origen aludía a un movimiento político.

Federación.

- Real Academia de la Lengua Española: Alianza entre pueblos o unión de Estados formando un solo Estado soberano.

Federalismo.

- Real Academia de la Lengua Española: Doctrina o sistema que agrupa diferentes comunidades en una sociedad superior en la que gozan de cierta autonomía sus componentes.
- Alexander Hamilton, John Jay, y James Madison: Es una unidad en la diversidad... que se caracteriza por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación.⁴
- Norberto Bobbio: Es la teoría política que por primera vez en la historia establece el valor de la paz como objetivo específico de lucha. Y se distingue de todas las expresiones modernas del pensamiento político y social que conciben la paz como consecuencia automática y necesaria de la transformación de las estructuras internas de los estados en sentido liberal, democrático y socialista y le asignan, por lo tanto, una posición subordinada.⁵

sistema federal tal como la soberanía, la democracia y las relaciones económicas de los estados federales; mismos que se refieren más adelante.

⁴ Hamilton, et. al., *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1985, p. 173.

⁵ Bobbio Norberto, et. al., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México D.F., 1985, p.691.

- Johannes Althusius: Es una comunidad superior...formada por la unión de varias inferiores, que no por ello pierden su individualidad y su autonomía...donde la autoridad surge desde abajo.⁶

República Federativa.

- Charles de Montesquieu: Es una convención por la cuál varios cuerpos políticos consienten en devenir ciudadanos de un Estado más grande que ellos quieren formar... Es una sociedad de sociedades, que forman una nueva, que puede engrandecerse por nuevos asociados que se hayan unido.⁷

Estas primeras definiciones nos conducen a otros elementos presentes en el concepto que debemos precisar. La lógica formal nos ha enseñado que todo concepto requiere de ser definido, pues solo a través de su definición se logra el conocimiento esencial de la idea que expresa. Por esto pasaré a referir diversas definiciones del concepto de federalismo de autores extranjeros estudiosos de otros estados federales en el mundo, así como de investigadores nacionales que se han dedicado al análisis del sistema mexicano y de su comparación con otros sistemas federales.

Dentro de los autores franceses citaremos a Alexander de Lapradelle quien dice que: El estado federal es más que una persona de derecho público, es una soberanía y por consiguiente un estado; cada uno de los estados miembros se integra al Estado Federal por la totalidad de su territorio; la autoridad del Estado Federal comprende a los asuntos exteriores e interiores, no así la confederación, que solo se ocupa de los asuntos exteriores; el Estado Federal ejerce directamente la autoridad sobre todos; en el Estado Federal hay una nacionalidad común, en un Estado Federal las asociaciones están unidas, no por un tratado, sino por una Constitución; en el Estado Federal ningún estado miembro puede abandonar el pacto, lo que no sucede en la confederación.⁸

Para el también francés Maurice Hauriou: El Estado federal es una sociedad nacional de estados, en la que un super estado está superpuesto a los estados asociados. La forma federal entraña entre los diversos estados asociados que la componen relaciones extremadamente delicadas: 1) Son relaciones de derecho público interno de una naturaleza constitucional y no de naturaleza internacional; 2) Las relaciones complejas que se establecen en el interior del estado federal, entre los diversos estados y dentro de ellos, aun cuando sean jurisdiccionales, son

⁶ Citado por el Centro de Informática Legislativa, H. Senado de la República, *El Federalismo Mexicano: Elementos para su Estudio y Análisis*, México D.F., 1995. P.11.

⁷ Montesquieu Charles de, *El Espíritu de las Leyes*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1984, p.166.

⁸ Lapradelle Alexander de, *Cours de Droit Constitutionnel*, Librairie du Ricueil Sirey, 4ª.edición, París, Francia, 1943, p.94.

favorables a la libertad democrática; ellas permiten un poder federal enérgico cuya fuerza se deja sentir hacia afuera y en el interior.⁹

El autor italiano Giorgio Del Vecchio argumenta: En el caso de la confederación, los estados que se unen subsisten con su soberanía propia, aun cuando después de la unión ya no sea tan amplia como antes, en el seno de aquella más amplia organización, surgida por vía de convenio o tratado entre esos mismos estados. En el Estado Federal, los poderes de los estados miembros quedan por entero subordinados a la entidad federativa, que es quien únicamente los representa en adelante. Como base del Estado Federal no hay un tratado, sino una Constitución, por la cuál vienen determinadas la estructura y la competencia tanto de los órganos centrales como de los locales.

El predominio de los primeros sobre los segundos hace que, aún cuando se confiera el nombre de estados o de estados miembros a los elementos que componen el Estado Federal, no posean, sin embargo, en plenitud, tal condición de estados. Una consecuencia de la diferencia mencionada es que, mientras en la confederación los estados singulares pueden tener el derecho de desligarse de la unión mediante la renuncia del tratado, en cambio un derecho tal no es admisible en el Estado Federal.¹⁰

El autor clásico de la teoría del estado, Georg Jellinek afirma que: En el Estado Federal hay una pluralidad de estados fundidos en una unidad; esto es, en tanto que domina la competencia del poder del Estado Federal, desaparecen las diferencias que separan entre sí a los estados miembros. De los estados que forman la unidad nace el poder del Estado Federal, bien sea por que los gobiernos de los estados miembros, en su unidad, forman el poder supremo del Estado Federal, ya por que los órganos particulares del poder del Estado Federal nazcan de la unidad del pueblo federal conforme a la Constitución, como pasa con el presidente de la República federativa.¹¹

La opinión de Hans Kelsen, europeo, fundador de la escuela jurídica vienesa sostiene que: La confederación se define desde el punto de vista del fin de la unión, del contenido material jurídico del orden central; en tanto que al definir el Estado Federal se prescinde deliberadamente del fin, y no se atiende más a la forma jurídica. La confederación se puede conceptual como una unión de estados soberanos con el fin de su protección en el exterior y de la realización en común de ciertas finalidades estatales de orden interno; el Estado Federal se define como un Estado soberano compuesto de varios estados. No es posible enumerar los fines de la Federación, no así en la Confederación, cuya finalidad principal es la protección del exterior.¹²

⁹ Citado por Armenta Flores Leonel Alejandro, *La Forma Federal de Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., 1996, p.34.

¹⁰ Vecchio Giorgio Del, *Teoría del Estado*, Editorial Bosch, Barcelona, España, 1972, p. 177.

¹¹ Jellinek Georg, *Teoría General del Estado*, Editorial Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1970, p.p.557y ss.

¹² Kelsen Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Imprenta Universitaria, Traducido por Eduardo García Máynez, México D.F., 1949, p.p.272 y 273.

Tavares Bastos, autor brasileño se refiere al federalismo así: Federalismo, república y libertad son sinónimos; centralización, absolutismo e imperio son expresiones sinónimas.¹³

Para reconocidos estudiosos nacionales como Felipe Tena Ramírez: El Federalismo es ante todo un fenómeno histórico, cuyas notas esenciales son extraídas por la doctrina de las peculiares y variadas realizaciones del sistema.¹⁴

Jorge Carpizo McGregor señala que: El Federalismo es uno de los factores importantes de nuestro sistema jurídico - político, y sus relaciones con las ramas de poder, así como con instituciones como los partidos políticos, grupos de presión, etcétera, determinan y precisan el funcionamiento del gobierno.¹⁵

Roberto Ortega Lomelín dice que: El federalismo no es tan solo una forma teórica o una alternativa entre la variedad de opciones de organización política... ha sido la solución de equilibrio entre la unidad sin centralismo y el reconocimiento regional sin atomización.¹⁶

Estas definiciones que parecen tan amplias y distintas nos llevan a identificar elementos comunes en todas ellas, refiriéndose algunas en forma importante al sistema federal. Este concepto que parece a una primera vista como un sinónimo de federalismo, es como lo señalan algunos investigadores, la materialización de un Estado Federal mediante una Constitución, un territorio y una población.

Al Sistema Federal podemos definirlo como concepto, mediante el método deductivo, ya que por ser una composición de palabras tendríamos que aludir al concepto de sistemas y a su correspondiente teoría y relacionarla con las definiciones hasta ahora revisadas referentes a lo federal y por consiguiente al federalismo.

De esta manera construiremos deductivamente el concepto de Sistema Federal a partir de sus características principales:

- La realización de un pacto que se materializa en la aprobación y vigencia de una Constitución que se convierte en el ordenamiento supremo para un mismo territorio y población y que distribuye competencias entre las entidades integrantes y la representación de la unión de esas partes.
- Las partes o entidades surgen de una base sociológica propia.

¹³ Tavares Bastos, *A Provincia*, Editorial Nacional, 4ª edición, São Paulo, Brasil, 1973, p.21.

¹⁴ Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México D.F., 1978, p. 109.

¹⁵ Carpizo McGregor Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., 1973, p.3.

¹⁶ Ortega Lomelín Roberto, *Federalismo y Municipio*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1994, p.p.14 y 15.

- La naturaleza de los Estados Federales responde a la voluntad de establecer un pacto en donde las comunidades pactantes tienen necesariamente que estar dotadas de autonomía y libertad.
- La existencia de relaciones jurídicas entre los miembros de la unión, para cumplir fines específicos.
- Definición de una nueva base sociológica a partir de la formalización del pacto a través de la Constitución.

1.3 Justificación.

La connotación que empleo del concepto justificar, en relación con la institución del Sistema Federal, es en el sentido de apreciar la razón de la existencia como tal de dicha institución política y administrativa.

Como ya se ha esbozado en los antecedentes de este estudio, el Sistema Federal es una institución que da forma al gobierno de un Estado, pero que tiene como origen primitivo la realización de uniones o acuerdos para la protección de la integridad de las comunidades y mantener la capacidad de decisión de sus miembros en la misma. Estas consideraciones aluden a conceptos mas amplios y significativos en la vida de los grupos humanos, como lo es la soberanía y la autodeterminación.

Al referirnos a un Sistema Federal nos referimos a conceptos tan significativos como Estado, a la forma de estado, a sus elementos como el territorio, el orden jurídico y la soberanía.

Todos estos conceptos a mi juicio pertenecen a la Teoría General del Estado, a la que necesariamente se debe acudir para interpretar a las instituciones políticas y administrativas de nuestro interés, como la forma federal de Estado en su conjunto.

Sostiene Carré de Malberg: Solamente cuando se trata de resolver las dificultades inherentes al funcionamiento del Estado o también de estudiar el desarrollo de su derecho en el porvenir, es cuando se puede y se debe recurrir a la teoría general del Estado como a una base de razonamiento y a un principio inicial de soluciones o de indicaciones útiles; pero entiéndase bien, incluso en este caso es necesario buscar los elementos de esta teoría general en las instituciones constitucionales o en las reglas de derecho público consagradas por el orden jurídico vigente.¹⁷

Para analizar la evolución y tendencias del Sistema Federal en México, el método a seguir es un conjunto de estudios racionales acerca de la evolución histórica de la forma de gobierno federal en el país, considerando las circunstancias históricas

¹⁷ Malberg Carré de, *Teoría General del Estado*, Ediciones El Caballito, México D.F., 1976, p.21.

relacionadas directamente con los elementos sujetos al análisis. La explicación mediante descripciones sistemáticas de los hechos presentes nos permitirán tener elementos de juicio sólidos y suficientes para conocer las fuerzas y tendencias con que se han de dar los fenómenos administrativos, jurídicos y políticos relacionados con el Sistema Federal en nuestro país.

1.4 El Federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica.

El método sugerido para analizar al Sistema Federal necesariamente nos remite al estudio de los antecedentes del sistema de vida constitucional y política de los Estados Unidos de América.

El Federalismo como fenómeno histórico y jurídico tiene su origen en los Estados Unidos de América; por ser una forma de gobierno reconocida, aprobada y practicada mediante una Constitución escrita, y por ser en el tiempo el primer sistema con esas características en el mundo, es considerado el modelo del Sistema Federal.

El proceso histórico para identificar el origen del Estado Federal en Norteamérica se ubica en el periodo transitorio del colonialismo a la independencia de las trece colonias¹⁸ respecto a la corona inglesa. Metódicamente la precisión de los sucesos históricos para el entendimiento del origen y la adopción del Sistema Federal como forma de gobierno no presentan complicación alguna, lo relevante es que se trata en conjunto de un proceso duro y complicado en términos sociales y políticos.

Con este acercamiento al génesis de la vida federal, se marcan con claridad dos momentos históricos acerca de los cuáles hay que atender en sus características básicas. Alexis de Toqueville señala: En la mayor parte de las naciones europeas, la preocupación política comenzó en las capas más altas de la sociedad, que se fue comunicando poca a poca y siempre de una manera incompleta, a las diversas partes del cuerpo social. En Norteamérica al contrario, se puede decir que la comuna ha sido organizada antes que el condado, el condado antes que el Estado y el Estado antes que la Unión.¹⁹

Esta idea clara de la vida comunal y del nivel básico de convivencia humana, da cuenta de que el inicio de las transformaciones de tipo político, económico y social que experimentaron las colonias inglesas en Norteamérica contienen un alto grado de individualidad comunal. En la comuna van a agruparse y a unirse

¹⁸ Las "Trece Colonias" fueron en orden alfabético: Carolina del Norte, Carolina del Sur, Connecticut, Georgia, Maryland, Massachusetts, Nueva Escocia, Nueva Hampshire, Nueva Inglaterra, Nueva York, Pennsylvania, Rhode Island y Virginia; para efectos de este apartado se revisarán solo algunos rasgos históricos en algunas de estas que caracterizan a la época colonial en los ahora Estados Unidos de América.

¹⁹ Toqueville Alexis de, *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1978, p.63.

fuertemente intereses, pasiones, deberes y derechos. En el seno de la comuna se ve dominar una política real, activa, enteramente democrática y republicana.²⁰

Estas ideas de Toqueville, ilustran los conceptos generales y las características que se consideran contenidas en el régimen de vida en todas las comunidades de Norteamérica desde el periodo colonial, pues no hay posiciones que contradigan o cuestionen estos principios notablemente señalados hasta antes de las luchas de independencia y de todos los debates en torno a la determinación de la forma de gobierno para los norteamericanos.

La historia registra los siguientes procesos históricos como los originarios del proceso de independencia y de la forma de vida constitucional para las hasta ese momento colonias inglesas.

1.4.1 La Construcción Filosófica del Federalismo.

La comprensión del federalismo como concepción filosófica de la organización del Estado, requiere de una explicación sociológica e histórica de los grupos sociales que le dieron vida como sistema de gobierno.

Las Trece Colonias inglesas que dieron origen a lo que ahora son los Estados Unidos de América, se fundaron a excepción de una de ellas, como consecuencia del proceso de colonización de la época, dominada por las potencias española, francesa, portuguesa y holandesa principalmente.

La colonización en Norteamérica tuvo lugar en un primer momento hacia 1606, cuando se establecieron tres grupos de colonias inglesas y tres francesas; en el primer caso fueron las colonias de Virginia y Maryland, en la bahía de Chesapeake; las repúblicas puritanas de Nueva Inglaterra y las Indias Occidentales Británicas. En esos tiempos los franceses se establecían en Nueva Escocia, Quebec y las Antillas, así como los holandeses establecían la colonia de Nueva Holanda, que se convirtió en lo que hoy es Nueva York.

En Inglaterra la muerte de Isabel I y la subida al trono inglés de Jacobo I en 1603, capituló las eternas luchas entre Escocia y España, con lo que se dejaban márgenes muy amplios para los proyectos económicos y sobre todo los de aventuras del capital, como las expediciones y el establecimiento de nuevas colonias.

Estas circunstancias fueron las propicias para que las empresas y compañías inglesas obtuvieran un monopolio del comercio inglés en determinados lugares del mundo, y con ello el control de las distintas plazas mercantiles o colonias que

²⁰ Idem.

cada compañía conviniera en establecer fuera del territorio de Inglaterra y Escocia. Esta fue la forma en que Virginia fue establecida.

El establecimiento de Virginia como colonia es el ejemplo más claro de que las compañías inglesas decidían sobre todos los aspectos de la vida de las colonias; en este caso especial, se formaron dos grupos de "accionistas" en Virginia, con centros de decisión en Bristol y Londres. De esta manera, los accionistas podrían tomar parte en las asambleas generales, en donde se designaban al tesorero y consejero de la entonces junta directiva, que tenía las decisiones sobre la propia colonia y la compañía.

Estos primitivos antecedentes de Virginia como colonia inglesa, son los rasgos originales del poder económico en los destinos sociales de las colonias, y su evolución a estados soberanos, percibiéndose algunas características al respecto incluso hasta ahora en nuestros días. Lo anterior, de tal forma que los derechos ingleses sobre Norteamérica se dividieron entre aquellas dos compañías de Virginia; la Virginia del Norte, rebautizada como Nueva Inglaterra en 1620, que correspondía al grupo de Bristol. La Virginia del Sur, que incluía las regiones de lo que después se llamaría Maryland y Carolina, correspondía a los londinenses.

En este esquema, la principal actividad económica de Virginia, fue el cultivo del tabaco, actividad que no había sido considerada como el motor para su desarrollo inicial, pero que en la emergencia de encontrar una actividad para los colonos, dicho cultivo se desarrolló y fue con el tiempo el principal elemento para atraer capital y trabajadores a esa región, ya que el tabaco de Virginia después de ensayos y cambios en los cultivos logró colocarse como un producto de gran demanda en Inglaterra.

Otro elemento de desarrollo de Virginia como colonia, fue que se implantó la propiedad particular sobre la tierra, ya que los primeros contratos con la Compañía de Virginia, determinaban que con ciertos plazos los trabajadores como siervos asalariados se convertirían en arrendatarios aparceros; y posteriormente la compañía concedió grandes superficies de terreno llamados centenares (hundreds) a los colonos organizados y dirigidos por alguna persona respetable.

Posteriormente, ya en 1618 la compañía establecía los derechos de reparto per cápita (head-rights), que en los hechos constituyeron la base de la posesión de las tierras en todas las colonias inglesas del sur; con esto, a todas las personas que emigraban bajo su propio riesgo se le garantizaban 20 hectáreas para cada miembro, o para cada emigrante cuya transportación fuera costeadada por la compañía, con lo cual se sentaron en mi opinión, las bases de lo que hasta nuestros días está estrechamente relacionado en la vida norteamericana, la búsqueda del provecho particular, y el espíritu de empresa que en conjunto hacía progresar a la colonia, tal como sucede ahora con el país.

En esa misma época, llegan a Virginia el derecho y las libertades inglesas, al ser enviadas órdenes expresas de la compañía al gobernador para que introdujera en

la colonia la legislación común inglesa, así como el sistema procesal, y convocara a una asamblea representativa con facultades para promulgar leyes locales para posteriormente someterlas a la aprobación de la compañía en Inglaterra.

De esta manera también en el año de 1619, se registra el primer acontecimiento democrático en Norteamérica, cuando un grupo de "burgueses" resultan elegidos, dos por cada distrito, para celebrar un consejo con el gobernador, hecho que tuvo lugar en la iglesia de Jamestown, con lo cuál independientemente de los alcances y logros de dicha reunión, esa fue la forma en que se continuaron llevando a cabo las manifestaciones organizadas para tomar las decisiones sociales; lo cuál constituyó la fórmula que se utilizó en las demás colonias para el trato de los asuntos colectivos, tradición democrática que con sus variantes y defectos históricos se mantiene hasta hoy en día como una característica de la sociedad norteamericana.

Lo anterior es muestra de que en los hechos de entonces, la compañía matriz de Inglaterra, tenía en Virginia, un poder mucho mayor incluso que el de la asamblea popular que ya se había celebrado; pero aún así, la propia compañía tenía rasgos democráticos. Pues es conocida la transformación que esa misma compañía cambió de directivo en 1619 y nombró por voto de los accionistas a un líder que era entonces el jefe de la oposición en la Cámara de los Comunes, quien se caracterizaba por ser tolerante en materia religiosa y de ideas liberales.

Ya en el ejercicio del poder de la compañía, el nuevo líder empresarial (Edwin Sandys), determinó que el hecho de que la colonia se dedicara exclusivamente al cultivo del tabaco era un error y un peligro para su propia supervivencia, entonces propuso a los accionistas un plan quinquenal de acciones para Virginia. Se diversificaron los cultivos, se compraron y contrataron vides, viñadores y olivos de Francia; carpinteros del Báltico y herreros de Inglaterra principalmente, con la intención de impulsar en la colonia nuevas industrias; a la vez que se ayudaba a cientos de ingleses pobres para emigrar a Virginia.

La constante de estos repetidos procesos de desarrollo de las colonias como bien se ejemplifica con el caso de Virginia, era que de los enviados de Inglaterra hacia Norteamérica, perecían más de la mitad de emigrantes por las enfermedades, los traslados en los barcos eran en condiciones de extremo hacinamiento y las viviendas en las colonias eran demasiado precarias; las enfermedades de la época como la malaria y el tífus, aunadas a la deficiente alimentación y excesivo trabajo, se reflejaban como los principales problemas de la comunidad.

Las luchas y ataques de los indios (naturales de Norteamérica) a los colonizadores fueron de tal magnitud en Virginia, que llegaba a causar la impresión en Inglaterra de que la colonia era administrada de manera desastrosa, con lo que la Corona, previo procedimiento judicial contra la compañía, le cancelaba los títulos y determinaba su desaparición, con lo que en 1624 convirtió a Virginia en una provincia real o colonia de la Corona, pero manteniendo los rasgos de autonomía ganados hasta entonces; la asamblea, sus primeros actos

de justicia y otros órganos de administración colectiva siguieron vigentes, pero con la modalidad de que el gobernador y el consejo ya eran nombrados por el rey y no por la compañía, pero continuando su desarrollo con el cultivo del tabaco.

Es importante resaltar que los siervos escriturados (colonos) provenientes de Inglaterra a la colonia, eran generalmente hombres y mujeres jóvenes que debían realizar trabajos para un amo por espacio de cinco años que podían prolongarse en caso de mala conducta, al cabo del cuál quedaban en completa libertad, este fue el caso de los primeros negros provenientes de Africa; la esclavitud en estos términos no se mencionó en ninguna ley si no hasta después de 1660, aunque su desarrollo propiamente se permitió en los hechos desde antes.

La esclavitud no se convirtió en el rasgo característico de la sociedad de Virginia sino hasta fines de ese siglo. Lo anterior se produjo por tres razones principalmente: la primera, por que Inglaterra prohibió la emigración de siervos de la gleba blancos; la segunda, por que la Compañía Real Africana se hizo más eficaz; y tercera, por que el precio del tabaco sufrió una disminución muy importante que arruinó a los pequeños productores y que solo permitía ganancias a quienes tenían capital para pagar mano de obra barata o esclava.

Bajo circunstancias como las mencionadas con anterioridad, fue que otras colonias empezaron a surgir, una de ellas, Maryland, surge en prácticamente el mismo suelo, clima y sistema social y económico de Virginia; a iniciativa del primer Lord Baltimore, quien deseaba implantar un dominio feudal para su familia y un refugio para los miembros de su religión católica; en el transcurso de la obtención de la Carta de Maryland, en esa colonia se fueron concentrando más protestantes que católicos, por lo que fue necesario promulgar una ley de tolerancia religiosa en 1649.

Ante estos hechos la guerra civil en Maryland del año 1654, fue en sí, una lucha de clases de los pequeños agricultores protestantes en contra de los terratenientes católicos, en donde vencieron los protestantes y fue derogada la ley de tolerancia religiosa.

En el orden de ideas religiosas es como surge otra de las colonias inglesas, la fundación de Nueva Inglaterra obedeció en términos generales al resultado del movimiento religioso que se conoció como puritanismo; los puritanos constituían la parte de la iglesia anglicana que deseaba llevar los principios de la reforma protestante hasta su conclusión, y establecer por tanto una religión como una norma de vida basada en la Biblia, tal cuál ellos la interpretaban.

La aportación histórica de estas colonias puritanas a los Estados Unidos de América de hoy, es que no toleraban la organización de la iglesia anglicana, más no el credo oficial, y por ello buscaban acabar con los obispos y todo el clero que pasara por arriba del rango de los ministros parroquiales, pugnaban por abolir todas las oraciones establecidas y reorganizar la iglesia, ya fuera por medio de

una jerarquía de concilios (presbiterianismo), o por medio de la libre federación de parroquias independientes (congresionalismo).

Esta forma de organización y lucha religiosa es el medio primitivo de conformación de la forma federal, al tener como objetivos de la misma, unir grupos diversos y heterogéneos en un objetivo común: resistir y hacer frente de manera conjunta a otras fuerzas que buscaban imponerles una religión oficial que no les convencía.

El puritanismo como tal tuvo gran influencia en la vida social de la época, de tal manera que con ello se establecían normas de conducta para vivir lo más apegado posible al estilo de vida determinado en el nuevo testamento, haciendo que los hombres de negocios sirvieran a Dios desde su actividad productiva. Esta influencia puritana permeó en grupos intelectuales sobre todo en la Universidad de Cambridge.

De manera paralela en Inglaterra, los opositores a la política anglo-católica fueron perseguidos, esta persecución motivó que un grupo de clérigos formara una congregación nueva, que después de más de diez años de persecución decidieron emigrar a América bajo una concesión de la Compañía de Virginia. Bajo estas condiciones, en 1620 ese grupo de religiosos peregrinos, que había llegado a la bahía del cabo Cod en el buque "Mayflower", fuera de la jurisdicción de Virginia, firmaron un convenio para gobernarse por la voluntad de la mayoría mientras no se hubiera tomado una resolución permanente respecto a su nueva colonia.

Este convenio registrado en la historia de los Estados Unidos como el Pacto de Mayflower de 1620, se ha considerado junto con la Asamblea de Virginia de 1619, como las dos principales columnas de la fundación de las instituciones norteamericanas (democracia y gobierno). Estos hechos son de gran relevancia, por que históricamente no se registran hechos en el mundo de tal naturaleza por un periodo de dos siglos aproximadamente, refiriéndome desde luego a los aspectos de permanencia e importancia.

Los rasgos coloniales de Norteamérica se fueron consolidando con cada uno de los trece casos de colonización, en el caso de Nueva Holanda, hasta hoy, Nueva York; este proceso colonial por parte de los holandeses, surge por la determinación de crear un puerto comercial entre Nueva Inglaterra y Virginia. Lo común con otras colonias era que con otro país como metrópoli, el gobierno que se ejercía en la colonia era similar; era ejercido por un gobernador y un consejo nombrado por la compañía comercial, sin instituciones representativas.

En otra serie de características del coloniaje de Norteamérica, destaca el caso de la Confederación de Nueva Inglaterra, cuya formación en 1643, tenía como fin principal la defensa contra de los holandeses, franceses y los indios. Esta alianza se realizó entre un conjunto de delegados de Plymouth, Massachusetts, Connecticut y New Haven y se formalizó como una sólida y perpetua liga de

amistad y alianza ofensiva y defensiva, y auxilio mutuo y socorro en todas las ocasiones justas, tal como lo establecían sus principios.

Esta confederación desarrolló acciones muy importantes para problemas de entonces, ya que se solucionaron conflictos incipientes por cuestión de límites entre las colonias constituyentes y en casos especiales con los holandeses, se tomaron acuerdos respecto a los siervos fugitivos que regresaran a las colonias, se establecieron contribuciones para el sostenimiento de la escuela de Harvard y se fundó una institución para convertir a los indios. Esta unión se mantuvo para hacer frente a la guerra india, lo cuál es el logro más grande de esta liga, y uno de los fundamentos más ancestrales del federalismo como tal en Norteamérica.

En el aspecto colonial, la fundación de las Carolinas tuvo una connotación significativa en todo ese periodo, por un lado su establecimiento obedeció fundamentalmente a que los comerciantes y navieros ingleses deseaban nuevos campos para el comercio y explotación de riquezas, por otro lado, los políticos y cortesanos querían rehacer sus fortunas mermadas a través de la obtención de extensas propiedades coloniales, y también por que los disidentes religiosos pretendían establecer nuevos refugios para los miembros de su credo.

Lo relevante de la fundación de Carolina, que era una sola en su inicio, es que Anthony Ashley Cooper escribió en colaboración de John Locke, una especie de constitución para la colonia llamada "Fundamental Constitutions of Carolina", que constaba de 120 artículos; las características de ese documento eran que se dotaba a la colonia de un ambicioso sistema feudal, con una división política en cinco "estados", ocho cortes supremas, un chambelán y lord gran almirante, y títulos indígenas de barón, cacique y landgrave, que se otorgaban según la cantidad de tierra que se haya comprado.

Estas disposiciones constitucionales de Carolina hicieron que su producción de plantaciones diversificadas, fuera administrada social y políticamente centralizada y no ya disperso; pues no había entidades de gobierno regionales o locales, lo que facilitó aunado a lo complicado de producir en esas tierras, que se convirtieran en las provincias reales de Carolina del Norte y Sur respectivamente en 1729.

El proceso colonial norteamericano en su conjunto, no puede entenderse sin la transformación de Nueva Holanda en Nueva York, y sin su posterior división territorial. En el primer caso, Carlos II otorga a su hermano Jacobo II, Duque de York, la más extensa concesión inglesa de entonces, que incluía territorios de nueva Holanda, que era un territorio abandonado en los hechos por esa Corona.

Como la intención era crear fortuna para un miembro de la nobleza sin posesiones, el Duque de York impuso en esos territorios un sistema propio de aduanas, de censos y de impuestos, que no duró mucho sin crear grandes conflictos, lo que motivó que el duque empezara a deshacerse de sus

concesiones; cedió a sus amigos John Berkeley y George Carteret lo que hoy es Nueva Jersey.

De dichas propiedades, una gran parte finalmente fue arrendada a William Penn, quien promovió en esos territorios el establecimiento de los miembros de su secta conocida como Sociedad de Amigos (cuaqueros), que creían que la autoridad religiosa no se basaba en la Biblia ni en ninguna jerarquía eclesiástica, sino en la luz interna de Jesucristo en el alma de cada hombre, donde se podría encontrar en la tierra el paraíso de Dios. Estas creencias motivaron la persecución de estos grupos en todas las colonias, donde se les castigaba severamente y se les ahorcaba en algunas de ellas.

Una vez adquiridos esos territorios por W. Penn, atrajo a inconformes religiosos de Alemania y a grupos afines al cuaquerismo para establecerse en su colonia. Esto transformó a dicha colonia, en prácticamente el refugio con más libertades para los perseguidos por su raza o religión. Con la regularización de la propiedad sobre dicho territorio, el Rey de Inglaterra creaba por decreto a Pennsylvania como provincia propietaria.

Una vez obtenida la concesión de los territorios, William Penn promovió intensamente en 1681 la provincia de Pennsylvania para atraer nuevos colonos; ya que se publicaron en diversos idiomas las invitaciones para esa colonia, en las cuáles se solicitaban artesanos y campesinos, a los que se les ofrecía libertad religiosa y política, donde las condiciones para obtener tierras eran las más ventajosas de entonces en Norteamérica, pues se daba derecho a 20 hectáreas per cápita gratis, granjas de 80 hectáreas arrendadas a un penique por cada dos hectáreas, propiedades de dos mil hectáreas por 100 libras con un lote en la ciudad por añadidura. Con lo que se consiguió una gran colonización de suecos, holandeses, finlandeses y desde luego ingleses.

Lo anterior motivó la fundación de la capital de Pennsylvania, que fue la ciudad de Filadelfia, construida en forma cuadrangular, que hasta ahora ha mantenido una influencia en el trazo de las poblaciones norteamericanas. En ese entonces, W. Penn se hizo cargo del gobierno y se le denominó a esa provincia el "Santo Experimento", donde en los hechos florecieron la libertad religiosa y el humanismo.

El gobierno que se creó en Pennsylvania en ese entonces, fue uno en el que W. Penn era el gobernador, donde existía un consejo elegido por los contribuyentes, entre los propietarios que se reconocían como virtuosos, competentes y cultos, y que tenían como función proponer leyes que una asamblea electiva, las aceptaría o rechazaría, pero sin llegar a discusiones serias de los asuntos.

Bajo esas circunstancias, Pennsylvania destacó por sus amplias garantías de libertad religiosa y su código más liberal y humano de toda América, promovido por W. Penn; ya que la pena capital que existía en todas las colonias como castigo para más de una docena de causas, existía en Pennsylvania solamente

para el asesinato. Esto se reflejó hasta en las prisiones de la colonia, donde estas se consideraban las más humanas.

Estas condiciones de libertad y tolerancia son en mi propia opinión, las razones por las cuáles Pennsylvania fue la colonia que más crecimiento y desarrollo alcanzó de manera integral en la época colonial, y que surgió inicialmente como un proyecto de empresa particular. Tales condiciones eran contrastantes con otras colonias como la propia Virginia, donde se registró la primera rebelión de agricultores en Norteamérica, por causas de miseria y descontento.

En esta serie de contrastes resalta el de la colonia que se consideraba la más pobre y débil de las colonias, Georgia, que surge como un proyecto filantrópico y de *beneficencia para los presos en Inglaterra por razones de deudas y de tipo económico*.

James E. Oglethorpe, fue quien impulsó a América la emigración de los deudores pobres para que hicieran una nueva vida, pero además impulsó la emigración de artesanos, comerciantes y de otros oficios; este esquema de colonización no fue el más productivo, y al término del periodo de 20 años en que terminaba la concesión de la corona, dicha colonia pasó a la tutela de la Corona inglesa. Simplemente los colonos no podían sobreliviar con una extensión de 20 hectáreas, en condiciones limitadas de medios para hacerlas producir, y sin el empuje de la mano de obra servil o esclava como en las otras colonias, o sin las libertades de organización productiva.

Es claro con esta síntesis de hechos históricos, que el desarrollo económico, sobre todo de la producción de materias primas, del comercio y de insumos para la industria manufacturera de Inglaterra, fueron los principales motores para el desarrollo colonial en Norteamérica, y precisamente estas relaciones de producción creaban las necesidades de organización política y social de las propias colonias, con lo que su evolución estuvo motivada en muchos sentidos por el desarrollo y evolución de sus propias relaciones sociales sobre todo las de tipo económico tanto internas como con las demás colonias, y por supuesto con Inglaterra en su conjunto.

En este contexto general de las colonias, en las que las trece en mayor o menor medida se desarrollaban bajo estas condiciones, surgieron como consecuencia natural de su desarrollo individual, problemas generales de las colonias con Inglaterra; en primer lugar, ante el desarrollo de algunas áreas productivas específicas, las empresas inglesas empezaron a ser desplazadas y seriamente competidas por organizaciones productivas de las colonias, lo que motivó que el Parlamento inglés y la Corona emitieran las Leyes del Comercio y la Navegación, que en resumidas cuentas limitaban y restringían las actividades económicas de las colonias, imponiéndoles a estas, regulaciones especiales en claro beneficio de las empresas y del gobierno inglés.

Dada el empuje y desarrollo de las actividades productivas en las colonias y el margen de libertades con que muchas de ellas se manejaban, las leyes del comercio y la navegación no resultaron efectivas, ya que con más frecuencia y medida eran violadas. Así, las limitaciones que Inglaterra encontró para las empresas coloniales, fueron las de tipo monetario, que restringían el uso del dinero en las colonias, medidas a las cuáles las colonias buscaban incesantemente burlar.

Esta serie de acontecimientos desde luego iba acompañada de otros de tipo social y religioso de la época, que en muchos de los casos vinculaban cada vez más a las colonias con Inglaterra. Parte de esto lo constituyó el proceso conocido como el renacimiento religioso (Gran Despertar), que entre otras cosas motivó el desarrollo de las principales instituciones educativas, que hasta hoy en nuestros días significan liderazgos intelectuales y científicos en muchas áreas del conocimiento humano; tales son los casos de las Universidades de Columbia, Brown, Princeton, Harvard, Rutgers, Pennsylvania entre otras, que si bien tenían un origen religioso de tipo anglicano, bautista, holandés reformado u otros, hacían que el conocimiento por naturaleza propia se alejara cada vez más de las cuestiones sectarias.

Estos hechos impulsaron por consiguiente, la reproducción de medios informativos y educativos, pues el número de periódicos se multiplicó incluso en los idiomas en que estos eran escritos, a su vez las imprentas comenzaron a florecer con sus naturales efectos sociales.

Cabe mencionar que en esos momentos en el mundo se vivía una serie de luchas entre las potencias coloniales de la época, que en resumidas cuentas tenía a Europa en guerra, que se generalizaba con la entrada de España en ella. De esta manera la capitulación de la misma se entiende que por la paz de París, todo el Canadá francés y la Florida española eran cedidos a la Gran Bretaña, mientras que Francia resarcía a España de sus pérdidas con Luisiana y sus derechos al oeste del Río Mississippi. En ese entonces Inglaterra dominaba, la India, Norteamérica, las Indias Occidentales y era la mayor potencia naval.

En este contexto, los problemas coloniales de Inglaterra en Norteamérica eran ya para entonces, problemas meramente internos en cada una de las trece colonias, aunque a raíz de esta nueva conformación colonial en Norteamérica con la obtención de territorios franceses, el problema de la administración territorial y política de esas tierras causaron nuevos conflictos, pues se tenía que buscar la forma de gobernarlos, y las cuestiones a resolver eran si estas tierras debían conservarse como reservas indias, si debían abrirse a la colonización de los blancos y si este era el caso, como se fijarían los censos para producir ingresos, o colonizando rápidamente dichos territorios, y si así fuera el caso, bajo que condiciones de reparto o concesión, por lo que en este rubro se coincidió en administrar centralmente dichos territorios adquiridos.

Con esto, los problemas se convirtieron en asuntos políticos, ya que si se establecían nuevas colonias, había que resolver que tipo de relaciones y derechos se iban a mantener con las colonias más antiguas y con la misma Corona inglesa. Asunto sin lugar a dudas para un gobierno central.

1.4.2 Hacia la Independencia de las Trece Colonias.

Las colonias inician su lucha manifestando su inconformidad a una serie de disposiciones dirigidas contra ellas por el Reinado de Jorge III, sobre todo de carácter *impositivo*, que las afectaban en sus intereses. En esos sucesos que se relatan rápidamente se dieron luchas intensas con hechos de sangre como los de la matanza de Boston, que condujeron a una oposición directa con la Corona, y que con su evolución desembocó en lo que hoy ampliamente se conoce como el proceso de independencia de las Trece Colonias.

Hacia la segunda mitad del siglo XVIII, Inglaterra pasaba por una severa crisis económica, y su comercio era aún incipiente sin llegar al auge que después tuvo. Las Colonias tenían su propio gobierno, pero conservaban las costumbres del pueblo inglés, y como los colonos eran súbditos del rey, su sometimiento a este y al Parlamento eran obligatorios, siendo estas instancias las únicas rectoras de la economía, la industria y el comercio. No obstante que las relaciones comerciales y políticas eran normales entre las Colonias y la Corona como ya se ha anotado, Inglaterra decretó nuevos impuestos, con la intención de obtener más ingresos para sostener los gastos causados en materia de defensa al mantener un ejército permanente cuya presencia era calificada por las Colonias como innecesario.

Independientemente de algunas leyes fiscales que el Parlamento decretó sin contar con el consentimiento de los colonos como la Ley de Ingresos, la Ley del Timbre y las famosas Leyes de *Townshend*, que gravaron con impuestos el comercio en las Colonias,²¹ el gobierno inglés promulgó leyes prohibitivas para que se establecieran fábricas en las colonias, las ya mencionadas Leyes de Comercio y Navegación, ya que la intención era que éstas se concretaran a la producción de materias primas, en tanto que Inglaterra se haría cargo de la producción manufacturera. Estas fueron las condiciones que hicieron propicias las hostilidades con la Corona, y surgieron brotes de inconformidad que se acompañaban de violencia en el mayor número de los casos.

El primer evento conocido de una serie de muchos más, que culminarían con la declaración de independencia lo constituye el Congreso de 1765, que se reunió en Nueva York. En este Congreso las Colonias manifestaron abiertamente su oposición a la Ley del Impuesto del Papel Sellado, por que al expedirla no se contó con representantes de ellas en el Parlamento, lo que significaba una

²¹ Armenta López Leonel Alejandro, op. cit., p.16.

violación a su derecho de no someterse a otros impuestos internos que no fueran autorizados por sus representantes.

Este hecho histórico es uno de los más significativos en la historia de la independencia de los Estados Unidos, pues como se menciona; constituye el primer acto jurídico de unidad de las Colonias frente a la metrópoli.²² Ante estas presiones se terminó por nulificar dicha Ley, aunque se establecieron otros gravámenes sobre todo de tipo aduanero a otros productos.

La anterior respuesta del reino provocó que los representantes populares de Virginia formularan una contestación, y propusieron entonces la celebración de un congreso anual, con el propósito de analizar la situación y discutir asuntos inherentes a las Colonias. Como consecuencia, el 5 de septiembre de 1774 se reunió en Filadelfia el primer Congreso Continental al que acudieron todas las colonias excepto Georgia, las resoluciones que allí emanaron constituyen un logro trascendental en la historia política de las Colonias, por que en ellas se consolidaron los derechos de las personas para después incluirlos en sus posteriores Constituciones.

También fue un punto resolutivo exigir a la Corona poder exclusivo para legislar libremente en sus asuntos internos, sobre todo en los de tributación, sujetándose al veto real y otorgando su consentimiento a las leyes que, en materia de comercio exterior, expidiera el Parlamento Británico siempre que estas fueran de beneficio para todo el imperio. Hasta este momento la ruptura con la Corona toda vía no era un hecho pero ya las Colonias se alejaban del Parlamento inglés.

La trascendencia de este Congreso fue dada por el acuerdo que en él se dio, tendiente a suspender todas las importaciones en un plazo de tres meses, así como todas las exportaciones con la Gran Bretaña en el término de un año, estas acciones fueron apoyadas por todas las Colonias.

Entre estos acontecimientos se dio uno de gran trascendencia jurídica para los sistemas políticos del mundo, este acontecimiento fue la Declaración de los Derechos del Estado de Virginia del 12 de junio de 1776. La influencia de la Declaración de Virginia se mantuvo hasta la misma declaración de independencia. Es en mi opinión el ideal de todos los Estados de la Unión Americana y de los que aspiren a un régimen de gobierno federal.

Por la naturaleza de los acuerdos del primer Congreso, las relaciones fueron progresivamente más tensas en lo económico y lo político. Así el 2 de julio de 1776, a unos días del anterior Congreso, se celebra el Segundo Congreso Continental, en cuyo pleno se proclama la separación de Inglaterra con base en una propuesta por medio de la cuál las Colonias unidas decidían ser estados libres e independientes. Este segundo congreso sirvió para que solo dos días más tarde se aprobara la Declaración de Independencia.

²² García Pelayo Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial; Madrid, España, 1984, p.329.

La Declaración de Independencia se caracterizó por aludir a los preceptos del Derecho Natural, introduciendo en la misma Declaración la igualdad entre los hombres, quienes son poseedores de derechos inalienables como la vida, la libertad, incluso su felicidad. En este documento se precisa que los gobiernos se instituyen para garantizar el goce de estos derechos, y su poder se funda en el consentimiento de los gobernados, asistiéndole al pueblo todo el derecho de cambiar esa forma de gobierno e instituir uno nuevo que se funde en tales principios y cuyos poderes se organicen adecuadamente para conseguir estos fines.

Declarada la independencia de las Colonias, estas se empiezan a darse sus propias Constituciones. Este proceso significa el inicio de las normas constitucionales escritas para el constitucionalismo en el mundo, por que en ellas ya se contienen las partes dogmáticas y orgánicas tal como las conocemos hoy, con rubros novedosos como la división de poderes y el afianzamiento de la sujeción de todos los actos públicos y privados al imperio de la ley.

Consumada la independencia surgió la necesidad de unificar los Estados. Surgió un proyecto de confederación cuyo contenido fue motivo de un análisis especial por personas únicamente dedicadas a ello. Una vez estudiado y discutido el mencionado proyecto, fue votado a mediados de 1777 con el nombre de Artículos de la Confederación y, aunque fue ratificado por la mayoría de los Estados, no se aplicó hasta marzo de 1781, en que Marylan le otorgó su aprobación.

Tan firme era la confianza que se tenía en esta confederación para lograr la unión entre los Estados, que se afirmaba que la Confederación buscaba hacer de los estados uno solo en las cuestiones sometidas a la Confederación.

Los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua, como se llamó formalmente el documento, estuvieron muy lejos de lograr la unificación de los Estados. Pero de este documento se conserva la denominación para sus miembros de Estados Unidos de América, denominación actual y que desde entonces y hasta nuestros días no ha cambiado; con lo que se demuestra el espíritu de aquella Confederación.

En estos documentos existe también un vestigio de lo que es un germen del Sistema Federal, que es el de conferir atribuciones de los Estados en este caso al Congreso como órgano central. Al observar con detenimiento los Artículos de la Confederación, estos muestran una acumulación de atribuciones dadas al Congreso, que lo haría un órgano sólido y de amplios poderes, lo cuál no se pudo demostrar por la vigencia misma de la Confederación. El Congreso funcionaría por medio de un comité cuando estuviera en receso y se le llamaría Comité de los Estados, una especie de lo que posiblemente sería después el Senado, ya que este Comité estaría integrado por un delegado de cada Estado.

Se puede inferir que en la organización de dicho Congreso se daban incipientemente las formas de un Poder Ejecutivo mas que uno Legislativo, y que el comité se asemejaba en su diseño a un ejecutivo colegiado.

Los Artículos de la Confederación disponían que cada estado debería conservar su soberanía, libertad e independencia y que con esa unión confederada se constituía una firme liga de amistad para su defensa común y la protección de sus libertades.

En artículos mismos de la Confederación se establecía la creación de un Congreso al que se le reservaba el derecho a declarar la guerra, el envío y recibimiento de representantes extranjeros, así como la celebración de tratados, dejándose a los Estados la percepción de ciertos impuestos, y de la disposición de fuerzas militares que solo podrían comandar en casos excepcionales. El Congreso concentraba las facultades de acuñar moneda, regular el comercio y de dictar resoluciones en el caso de controversias entre los estados miembros.²³

No obstante que estas funciones por sí solas hacían del Congreso una entidad fuerte, y por consiguiente a los mismos Artículos de la Confederación, en los hechos no resultó de ese modo.

La mayoría de los Estados no se manifestaban totalmente obligados ni comprometidos con el órgano central, por que aun cuando en la elaboración del documento habían intervenido delegados como representantes de ellos, el caso fue que ante el conflicto bélico de la lucha de independencia, el Congreso había dedicado su actividad en atender las cuestiones relacionadas con la guerra. Por eso una vez que la guerra se termina y la Confederación muestra su eficacia para conseguir la independencia, se inicia su debilitamiento. Los Estados sentían que la Confederación había sido un mero órgano coordinador de la guerra y, bajo estos términos, en efecto, la Confederación ya no tenía nada que hacer pues su objeto ya habría concluido.

Al terminar la guerra los problemas no terminaron, era evidente la falta de acciones del poder central, y los nuevos Estados aun luchaban contra Inglaterra hasta la paz de 1783. En esta situación los Estados empezaron a experimentar una serie de conflictos internos que alteraban notablemente su vida interna. Empezó a sentirse la falta de normas que regularan el comercio, lo que creaba un verdadero desorden no solo en la actividad comercial de los Estados, si no que también en lo referente al comercio de productos en el exterior, lo que propiciaba que los grupos comerciantes actuaran en forma ilegal en la compra y venta de mercancías, pues la falta de normas alentaba entre otras cosas el contrabando.

La materia tributaria era otro de los aspectos que mostraban un desorden real, no existían criterios uniformes con respecto a los artículos, que eran objeto de gravamen, y el órgano central carecía de facultades para determinar los tributos

²³ Artículos de la Confederación y Unión Perpetua referidos por Armenta López Leonel A., op. cit. p.23.

además que muchas disposiciones provenían de los Estados y en muchos de los casos eran contradictorias, lo que originaba confusión y era evidente la anarquía en muchas áreas. Además de que existían problemas de endeudamiento de los Estados con motivo de la guerra, situación que creó problemas económicos al órgano central.

De estas consideraciones se puede decir que la vida de la Confederación fue pilar de la Forma Federal, por los rasgos que éste conserva de ella.

Así, con los antecedentes filosóficos e históricos tanto de las trece colonias como de la lucha de independencia, que tuvo una larga serie de luchas armadas, esa revolución en los hechos resolvió un problema político de entonces, el equilibrio que era necesario entre las libertades que se ejercían en las colonias y la autoridad y maneras en que estas debían ser reguladas.

1.4.3 La Constitución de 1787 y su Evolución.

En el análisis de los hechos posteriores a la existencia de la Confederación, es evidente que los Artículos de ésta, bajo de los cuáles se había iniciado la Independencia de los Estados Unidos, no resultaron suficientes para asegurar la estabilidad y el progreso sociales en aquellos estados. Era manifiesto el fracaso de la Confederación para asegurar la estabilidad y el progreso sociales en todos los estados. No por nada en la carta de remisión del 17 de septiembre de 1787 en que Jorge Washington enviaba la nueva Constitución al presidente del Congreso, se refirió a la ineficacia de la Confederación y a la necesidad de crear un gobierno diferente.²⁴

Ante estas condiciones, los estados sintieron la urgencia de tener un poder central que coordinara sus esfuerzos, pero que al mismo tiempo respetara su autonomía; es decir, un poder central que los representara y los protegiera propiciando la unión de ellos, pero sin menguar o menoscabar sus libertades y soberanía.

El 21 de febrero de 1787 el Congreso resolvió lanzar una convocatoria en la que solicitaba la presencia de delegados designados por los estados, con el propósito de revisar los Artículos de la Confederación y de presentar dictámenes al Congreso, así como a las legislaturas, sobre las alteraciones y adiciones que requirieran dichos preceptos, a fin de estar en posibilidades de adecuar la Constitución Federal a las necesidades del Gobierno y al mantenimiento de la Unión.²⁵ La preocupación de los miembros del Congreso por la situación que atravesaban los estados no era para menos, quizá por ello en el texto de la

²⁴ Hamilton et. al., op. cit., p.387.

²⁵ Idem, p.381.

convocatoria se enfatizaba que la misma constituía el medio más probable de establecer en esos estados un firme gobierno nacional.²⁶

El 14 de mayo de 1787, los delegados de los estados se reunieron en una Convención en Filadelfia, iniciándose los trabajos de redacción el 25 de mayo, aunque su papel no se limitó a la revisión de los Artículos de la Confederación, sino que se llegó mas lejos, por que de esa Convención nació la Constitución de los Estados Unidos de América, el 17 de septiembre de 1787.

La Constitución de los Estados Unidos de América, es un documento que es muy estudiado desde la técnica jurídica utilizada en su redacción, pero de notable importancia para los análisis constitucionales del mundo por su larga vigencia en el tiempo, pues pocas constituciones en el mundo se han mantenido en el transcurso de tantos años, además de recibir un número escaso de enmiendas o reformas.

Lo anterior ha hecho de la Constitución de los Estados Unidos un documento permanente en el tiempo es el sentido práctico y realista con el que se elaboró. Fue una Constitución que resultó de conjugar el extraordinario sentido común y la asombrosa visión de hombres prácticos, que desean organizarse en torno a una norma superior con tal de alcanzar el progreso y la grandeza como nación.²⁷

En la redacción de la Constitución de los Estados Unidos intervinieron ciudadanos prominentes de la época que estaban dedicados al comercio y a la empresa, por consiguiente, tenían intereses muy fuertes que defender y proteger, así que ellos eran los primeros en querer restablecer el orden de las cosas con la menor de las complicaciones.

La Constitución se elaboró adaptándola precisamente a la preservación de los intereses de los distintos grupos que entonces conformaban a la nación, y en esa adaptación el problema real se visualizó claramente: El progreso económico requería de un fortalecimiento y había que garantizar este impulso mediante una política realista y eficaz. La Constitución fue la adecuada combinación de estas dos cosas; podríamos decir que los comerciantes, empresarios y hombres de negocios con base en sus experiencias, encuentran soluciones para regular jurídicamente las actividades económicas del país.

En la elaboración de la Constitución Americana además de los factores políticos y sociales de la época también influyeron de manera decisiva los factores económicos y las relaciones entre los estados.

El estudio de la Constitución de los Estados Unidos como la de todos los demás países, es una área del conocimiento del derecho constitucional, que por razones

²⁶ Ibidem.

²⁷ Armenta López Alejandro, óp. cit.,p.p.25-26.

metodológicas de este trabajo no estarían a su alcance, pero si es posible identificar algunas de las características que contiene.

Es notable que la Constitución Norteamericana incorpora instituciones novedosas para entonces como, el mismo Estado Federal. A esta Constitución se le considera como el origen del constitucionalismo moderno y como la principal influencia jurídica de muchos sistemas constitucionales de América y del mundo, además de que se le considera por su larga vigencia y pocas enmiendas, el documento constitucional más previsor de los que se han escrito en los últimos años.

Históricamente esta Constitución ya lo vemos, es una obra trascendental dentro y fuera de los Estados Unidos, pero a su interior no fue aceptada espontáneamente por todos los estados, incluso varios de ellos amenazaban con rechazarla, por que desconfiaban de la Constitución por no contener el apartado de derechos individuales el llamado "*bill of rights*", cuando ellos lo habían incorporado a sus constituciones desde tiempo atrás, lo que se traducía en un obstáculo para que acataran las disposiciones de la Constitución Federal.

Fue de tanto peso el reclamo y discusión en los estados de la carencia del apartado de los derechos individuales en la Constitución, que después de algunos años las primeras diez enmiendas a la Constitución tuvieron como objeto la incorporación definitiva de los derechos individuales.

En los Estados Unidos, la inicial ausencia de los derechos individuales en la Constitución, fue la causa por la cuál antes de ratificar el documento se definieron claramente dos tendencias antagónicas: la de los federalistas y la de los antifederalistas o centralistas.

En esos momentos de antagonismo, es que las publicaciones periódicas de Alexander Hamilton, James Madison y Jhon Jay en El Federalista, influyeron de manera decisiva para el triunfo de los que apoyaban al Sistema Federal. Estos escritos que incluso hemos citado, son la exposición más amplia y comentada de la Constitución de los Estados Unidos y referencia clásica y obligada para el análisis constitucional del Sistema Federal en ese país y como antecedente básico del federalismo en cualquier otra nación.

1.5 El Federalismo en México.

El hablar de federalismo mexicano, es referirse a la historia de México; es analizar el proceso histórico - formativo de los estados en México y es estudiar el constitucionalismo mexicano.

De la relación de estos tres fenómenos políticos – sociológicos, se derivan las principales características y normas que enmarcan la evolución primaria del sistema federal en México, el cuál derivado de ello, se puede referir que es una adaptación a la mexicana del federalismo Norteamericano.

Por ello, es preciso que para entender los antecedentes de nuestro federalismo, considero necesario tratar esos aspectos a continuación:

1.5.1 Bosquejo de la Historia de México.

En tiempos remotos, los pobladores más antiguos de México fueron un conjunto de tribus nómadas que asentaron en el centro y sur del país y en las cercanías del lago de Texcoco, hace aproximadamente 9,000 años. En los albores de la era cristiana surge la cultura teotihuacana con un alto grado de civilización, sucesivamente aparecen las culturas tolteca, chichimeca y maya. Tiempo después la zapoteca, mixteca y nahuatl. Cabe referir, que los investigadores han precisado que la cultura madre fue la Olmeca que se le ubica a partir del siglo X de nuestra era.

En el siglo XIV, los mexicas, procedentes del noroeste del país, se trasladaron hacia el altiplano central, fundando la gran ciudad de Tenochtitlan en el año 1325. Esta ciudad alcanzo un desarrollo asombroso casi en todas las áreas. En el siglo XVI varias expediciones españolas exploran las costas mexicanas, siendo que la expedición de Francisco Hernández de Córdoba, toco lo que es hoy Yucatán.

En el año de 1519 Hernán Cortés desembarco en Veracruz; después de conquistar Cholula, marchó sobre Tenochtitlan, en donde Moctezuma, por razones de superstición, lo recibió amistosamente; el tiempo siguió su marcha y la situación de los españoles en Tenochtitlan se fue haciendo critica hasta que sufre un sitio y Cortés se ve precisado a evacuar la ciudad, sufriendo enormes mermas en su gente, por lo que se retira de la ciudad, y meses mas tarde se alía con los tlaxcaltecas y otros grupos indígenas, regresando a la gran ciudad, tomándola el día 15 de agosto de 1521, después de 75 días de asedio, iniciándose de esta forma el periodo colonial.

La Epoca Colonial.

En el año de 1522, Hernán Cortés es nombrado gobernador y capitán general de la Nueva España; la labor misionera influyó en forma determinante, para que se produjera una expansión territorial de 4 millones de kilómetros cuadrados. Una de las características más importantes del coloniaje fue el predominio de la esclavitud de los indígenas.

Las razas se fundieron y el mestizaje se incremento, lo que provoco que a finales del siglo XIX existiera en la Nueva España la necesidad de independizarse en todos los aspectos, particularmente porque existía una clase social alta representada por los criollos que constantemente con los mestizos buscaban librarse del yugo económico y político de la Corona española, pues al hacerlo sus expectativas de desarrollo y de control social y político eran enormes²⁸, de esta forma se fue gestando la ideología necesaria para preparar el campo de la independencia.

En el año de 1810 Don Miguel Hidalgo y Costilla, lanzó el grito de la Independencia en Dolores Hidalgo, Guanajuato. La independencia se había iniciado, y con un ejercito improvisado liberó varias ciudades, pero fue vencido y fusilado en 1811, en el hoy Estado de Chihuahua. Don José María Morelos y Pavón, redactó el Acta Primaria de la Independencia en el Congreso de Chilpancingo en 1813. Tiempo después, en el año de 1821, Agustín de Iturbide junto con Vicente Guerrero proclaman el Plan de Iguala en donde se reconocían las tres garantías esenciales de todo mexicano: religión católica, fraternidad con los españoles e independencia política.

De acuerdo con esto, la situación en lo que empezaba a dejar de ser la Nueva España era sumamente cambiante. Desde los últimos años del siglo XVIII, el establecimiento del sistema de intendencias, organizaba el espacio territorial y la administración con la creación de intendencias y comandancias de las Provincias Internas; por una parte, se uniformaba la administración que se percibía viciada con la extensa variedad de jurisdicciones, a través del régimen de intendencias, y por la otra, se creaba un órgano de excepción para el "septentrión" debido a sus circunstancias especiales.

Esta reforma sufriría diversos ajustes y un nuevo cambio con la aplicación de la Constitución de 1812, que instauraba ayuntamientos en todas las poblaciones con más de 1,000 habitantes y siete diputaciones provinciales, que participaban de la administración. Las amplias facultades del Virrey, reducidas con la reforma de las intendencias y reconstruida más tarde, quedaban circunscritas entonces a la jefatura política de la provincia de la Nueva España.

Todos estos cambios que se relatan muy rápido, implicaron la desarticulación en la administración, que se incrementaría con la fragmentación dada por la lucha insurgente y por la suspensión del orden constitucional español en 1814 y su posterior restauración en 1820.

El malestar social y las convulsiones derivadas de todo esto explican la facilidad con que Agustín de Iturbide logró una amplia coalición en 1821 para efectuar la consumación de la Independencia.

²⁸ Leal Juan Felipe, *La Burguesía y el Estado Mexicano*, Ediciones El Caballito, México D.F., 1972, p.p.47-48.

México después de la Independencia y antes de la Constitución de 1824.

Consumada la independencia²⁹, Agustín de Iturbide fue elevado al rango de Emperador con el nombre real de Agustín I, en el año de 1822. En los hechos, Iturbide se convirtió en el único líder con carácter nacional entre la consumación de la Independencia y 1824 aproximadamente, esto debido a que logró conjugar intereses heterogéneos como los miembros del alto y bajo clero, caudillos del ejército realista y del insurgente, así como grupos empresariales, comerciales, y comunidades ya cansadas de los excesos de guerra tanto de los realistas como de los insurgentes.

Los sucesos que se dieron a partir de la consumación de la Independencia y hasta antes de la promulgación de la Constitución de 1824, fueron entre los más importantes, las tensiones generadas entre las provincias y el centro por el intento imperial de establecer impuestos directos y verse forzado a imponer préstamos forzosos, con lo que se creía regresar a las épocas de las luchas imperiales y a las batallas en contra de la lucha de independencia.

En ese contexto, el carácter corporativo de las elecciones de 1822, hizo temer a las élites provinciales, y seguramente a todas las comunidades, que volverían a quedar bajo la tiranía del centro nuevamente. A ello se sumó el enfrentamiento que se daba entre el Congreso Constituyente y el emperador, quien decidió disolver al Congreso, sustituyéndolo por una junta nacional instituyente.

Así, el descontento acumulado por todos los acontecimientos, fue aprovechado por sus generales, que con apoyo de las diputaciones provinciales, que representaban a las élites y cacicazgos regionales, apoyaron el Plan de Casa Mata de 1823, que buscaba la reinstalación inmediata del Congreso, pero con la intención de convocar inmediatamente a otro.

En ese conflicto, uno de los asuntos de más importancia era el problema de la titularidad de la soberanía, pues por un lado, el Congreso se empeñaba en asumir la soberanía nacional, y por otro, Iturbide luchaba por que decía que le correspondía a él por voluntad nacional. Debido a esto, el artículo 1° del Plan de Casa Mata establecía que la soberanía reside esencialmente en la nación.

El emperador para entonces restauró el Congreso, pero las provincias lo consideraron sólo convocante y un grupo numeroso de generales y de diputaciones se negaron a obedecer tanto al emperador como al Congreso, lo que motivó la abdicación de Iturbide, pero a la vez, el Congreso se negó a ser

²⁹ Consideraciones hechas de conformidad con los aspectos destacados en la obra de Lilian Briseño Senosiain, titulada *Valentín Gómez Farías y su Lucha por el Federalismo en 1824-1858*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México D.F., 1991; en dicha obra se resaltan los aspectos políticos y sociales del periodo histórico en el que se instaura, se suprime y se restaura y consolida el federalismo en los instrumentos constitucionales de México. Ver el Cuadro Número 1 de este trabajo, para efectos de esta identificación normativa.

sustituido y se limitó a anular el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, con el fin de que el país adoptara la forma de gobierno que más le conviniera.

Es muy significativo el hecho de que la cuestión de la soberanía que había motivado los últimos conflictos quedara pendiente, ya que esto permitió en los hechos que al quedar un vacío de poder, las Diputaciones tuvieran un papel creciente en su desempeño; a tal grado que determinaron que por el desconocimiento español de los Tratados de Córdoba y la ilegalidad del imperio, la soberanía había revertido al pueblo, del que eran representantes.

El papel creciente de las diputaciones en las provincias más importantes contó con el apoyo de los comandantes militares nombrados por Iturbide tanto por razones de oportunismo como por intereses personales, de manera que los dos órganos importantes, el civil de las provincias y el militar de las distintas regiones, desobedecieron a la representación nacional.

Los generales que habían apoyado el Plan de Casa Mata, se concentraron en Puebla y desde ahí convocaron a las provincias a mandar a dos delegados para formar un gobierno provisional; unos días después, Michoacán hizo un llamado similar, pero fue cancelado al conocerse la convocatoria poblana. Mientras, el Congreso trató de conciliar con los generales concentrados en Puebla, pero no fue posible por que su lucha era por que se convocara a un nuevo Congreso.

Para entonces no existían indicios de fragmentación en las provincias a excepción de Guatemala. En ese momento Chiapas que había formado parte de la capitania de Guatemala, convocaba a Yucatán y Oaxaca a constituir una confederación, lo cual evidentemente no tuvo éxito; para entonces las tendencias autonomistas, con intentos de coalición de defensa interior y exterior predominaban tanto en las provincias internas como en las del Bajío, Guadalajara, Zacatecas y San Luis. Ya para entonces, en 1823 algunas provincias se habían constituido en estados, tal como veremos en el apartado analítico del proceso histórico-formativo de los estados de este mismo capítulo.

Mientras las provincias se constituían en estados como veremos, el Congreso nombró un Ejecutivo provisional formado por un triunvirato, este gobierno estuvo formado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete y tres suplentes, Vicente Guerrero, Miguel Domínguez y Mariano Michelena. En contraste con la época de Iturbide, la conformación del triunvirato solo incluía a un imperialista.

Dado que en esa época se desarrollaba con intensidad la conversión de provincias a estados, el congreso ordenó al Supremo poder ejecutivo evitar el establecimiento de gobiernos provinciales al tiempo que para calmar los ánimos ampliaba las facultades de las diputaciones provinciales y elaboraba un Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana.

Ya para entonces, la presión de las provincias para convocar a un nuevo Congreso hicieron que los diputados lo consideraran como inevitable. Ante estas circunstancias, el gobierno movilizaba al ejército, lo que fue aprovechado por Pedro Celestino Negrete para promover la separación de Colima; por su parte Nicolás Bravo convencido de los inconvenientes de nuevos enfrentamientos, inició conversaciones en las cuáles se establecían algunos compromisos del gobierno, al aceptar por parte del gobierno la idea del incipiente federalismo, en la medida en que Jalisco y Zacatecas se comprometieran a contribuir con los gastos del gobierno central.

Estos acuerdos tranquilizaron la situación en algunas provincias, pero como el gobierno central no los ratificó, Jalisco se declaró en absoluta rebeldía; por lo que Nicolás Bravo tuvo que iniciar la represión de tal movimiento, para entonces, solo el ejército situado en Jalisco estaba dispuesto a enfrentarse al gobierno central, ya que la mayor parte del ejército apoyaba al gobierno nacional, esto a su vez permitió el sometimiento de los generales reunidos en Puebla, previa ayuda del cabildo eclesiástico, con lo que de esa forma se consolidó la Unión.

1.5.2 Proceso Histórico - Formativo de los Estados en México.

Es importante referir como antecedente del federalismo mexicano, el proceso de formación de los estados miembros de nuestra federación³⁰; los estados integrantes tuvieron como antecedente en su formación a esas formas de administración territorial española que existieron durante el coloniaje, el proceso de formación es histórico, basado en las propias vicisitudes territoriales en el régimen colonial, las cuales al darse las condiciones necesarias propiciaron la formación de gran parte de los estados que, hoy en día, integran los Estados Unidos Mexicanos.

Inicialmente, durante el coloniaje, el territorio de la Nueva España se dividió para efectos de gobierno y administración, en reinos y gobernaciones, estas se subdividían a la vez en provincias, de esta forma, teníamos a los siguientes reinos, gobernaciones y provincias:

1.- Reino de México: formado por las provincias de México, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca y Michoacán.

³⁰ Estas ideas resumidas de periodos históricos amplios y procesos formativos complejos de los estados, son producto de la síntesis metodológica de los resultados de los análisis e investigaciones especializadas tanto de Jorge Sayeg Helu y Manuel González Oropeza; dichas obras fueron revisadas completamente y se encuentran registradas en la bibliografía de este trabajo, en estos documentos hay coincidencia en que el proceso histórico-formativo de los estados es como se ha considerado en este apartado, sin encontrarse a la fecha algún documento que sostenga o relacione tales hechos en otro sentido.

- 2.- Reino de Nueva Galicia: integrado por las provincias de Jalisco, Zacatecas y Colima.
- 3.- Reino de Nuevo León (sin provincias).
- 4.- Gobernación de la Nueva Vizcaya; con las provincias de Durango y Chihuahua.
- 5.- Gobernación de Yucatán; con las provincias de Mérida, Tabasco y Campeche.
- 6.- Colonia de Nuevo Santander (hoy Tamaulipas).
- 7.- Provincia de Texas.
- 8.- Provincia de Coahuila.
- 9.- Provincia de Sinaloa.
- 10.- Provincia de Sonora.
- 11.- Provincia de la Vieja o Baja California.
12. - Provincia de la Nueva o Alta California .
- 13.- Provincia de Nuevo México.

A finales del siglo XVIII, el crecimiento de las Gobernaciones, Reinos y Provincias, fue tal, que propició la práctica de actividades corruptas, lo que obligó a que se recurrieran a nuevas formas de administración que respondieran a las necesidades del desarrollo, siendo así como aparecen las intendencias y prevalecen solo algunas provincias, de esta forma existieron en el territorio de la Nueva España 12 intendencias y 2 provincias, que eran las siguientes:

- 1.- Intendencia de México: con capital en la Ciudad de México; corresponde actualmente al Distrito Federal y los Estados de México, Querétaro, Hidalgo y Morelos.
- 2.- Intendencia de Puebla: con capital en la Ciudad de Puebla; corresponde en la actualidad a los Estados de Puebla y Tlaxcala.
- 3.- Intendencia de Guanajuato: con capital en la Ciudad de Guanajuato; en la actualidad Estado de Guanajuato.
- 4.- Intendencia de Valladolid: con capital en la Ciudad de Morelia; actualmente Estado de Michoacán.

5.- Intendencia de Guadalajara: con capital en la Ciudad de Guadalajara; correspondiendo actualmente a los Estados de Aguascalientes, Colima y casi todo Jalisco.

6.- Intendencia de Zacatecas: con capital en la Ciudad de Zacatecas; actualmente Estado de Zacatecas.

7.- Intendencia de Oaxaca: con capital en la Ciudad de Oaxaca; correspondiendo en la actualidad al Estado de Oaxaca y parte de Chiapas.

8.- Intendencia de Mérida: con capital en la Ciudad de Mérida; corresponde actualmente a los Estados de Yucatán, Quintana Roo y Campeche.

9.- Intendencia de Veracruz: con capital en la Ciudad de Veracruz; actualmente corresponde a los Estados de Veracruz y Tabasco.

10.- Intendencia de San Luis Potosí: con capital en la actual Ciudad de San Luis Potosí; corresponde actualmente a los Estados de San Luis Potosí, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y el actual Estado Norteamericano de Texas.

11.- Intendencia de Durango: con capital en la actual Ciudad de Durango; actualmente corresponde a los Estados de Durango y Chihuahua.

12.- Intendencia de Sonora: con capital en la Ciudad de Arizpe; actualmente correspondería a los Estados de Sonora y Sinaloa.

13.- Provincia de Nuevo México.

14. - Provincia de la Vieja California.

15.- Provincia de la Nueva California.

Cabe señalar que cuando se establecen las Intendencias, estas se dividían en partidos y a su vez, en municipalidades. Las intendencias tenían cuatro funciones esenciales: la de justicia, la de policía, de hacienda y la de guerra. Los intendentes actuaban como jefes del gobierno judicial y político dentro de su respectivo territorio, presidían los cabildos de sus respectivas municipalidades, se les tenían como protectores de los indios, promovían la agricultura y la manufactura. En su función de policía, tenían competencias de carácter económico y penal; también realizaban tareas de tributación. En la función de guerra, el intendente, cuidaba de pagar al ejército y de sus haberes; militarmente hablando, las intendencias se dividían en provincias y comandancias.

La connotación de provincias fue la que prevaleció para la división territorial civil, aunque de hecho existían intendencias y municipalidades. Estas formas de administración actuaban regionalmente con mas o menos cierta autonomía, pero al fin y al cabo sujetas al régimen del virrey, y del Rey de España; sin embargo a

medida que paso el tiempo, tanto los intendentes como demás administradores se percataron que podían administrar sin intervención del gobierno de la metrópoli o del virrey, empezando a germinar y a acariciar la idea de independencia, aunado a ello, los intereses que las clases, principalmente criollas y mestizas iban teniendo en materia económica; llegado fue el día en que las aspiraciones de autonomía eran cada vez mayores y que merecían el reconocimiento de la metrópoli.

Esta idea de autonomía y suficiencia administrativa se ve acrecentada, cuando por efecto de la guerra que sostiene España contra las fuerzas de Napoleón, se disminuye el control político y administrativo sobre la Nueva España, lográndose de hecho una mayor autonomía en las provincias .

Luego, cuando España, después de sacudirse el yugo francés, resuelve el formular una nueva Constitución para lograr y establecer una monarquía constitucional, convocando para ello, a Diputados de sus Provincias en América, es cuando Miguel Ramos Arizpe, busca dar legitimidad a las aspiraciones de mayor independencia y autonomía de las Provincias de la Nueva España y como Diputado de las Provincias Internas de Oriente se manifiesta abiertamente por ello, proponiendo ante las Cortes de Cádiz, el establecimiento de juntas superiores ejecutivas en cada provincia a las que se les denominaría Diputaciones Provinciales.

En consecuencia, en la Constitución de Cádiz de 1812, se institucionalizaron esas diputaciones, sin considerar diferencia alguna entre las provincias de España y la de sus Colonias. Conforme a la Constitución Gaditana, las Diputaciones Provinciales tenían las siguientes facultades:

- 1.- Intervenir y aprobar la distribución entre los pueblos de las contribuciones que hubieren correspondido a la provincia.
- 2.- Proponer al gobierno los arbitrios para la ejecución de obras nuevas de utilidad común.
- 3.- Cuidar de que se establecieran los ayuntamientos.
- 4.- Dar parte al gobierno de los abusos que notaran en la administración de las rentas publicas.
- 5.- Formar el censo y la estadística de las provincias .
- 6.- Dar parte en las Cortes de las infracciones a la constitución que se notasen en las provincias.
- 7.- En las Provincias, velar por la economía, orden y progreso de las misiones para la conversión de los indios.

8.- Velar por la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas.

9.- Promover y fomentar la educación, la manufactura, la minería y el comercio.

10.- Cuidar el establecimiento de las casas de beneficencia.

Ahora bien, cada Provincia se gobernaba por un jefe político, un intendente y la Diputación Provincial, subordinados todos, en forma directa, al gobierno monárquico central.

Las primeras Diputaciones Provinciales son las siguientes:

1.- La de Mérida: instalada el 23 de abril de 1813; teniendo jurisdicción en las Provincias de Yucatán, Campeche y Tabasco.

2.- La de Guatemala: instalada el 2 de septiembre de 1813; con jurisdicción en las Provincias de Chiapas y Guatemala.

3.- La de Nueva Galicia: instalada el 20 de septiembre de 1813; con jurisdicción en Nueva Galicia (Guadalajara) y Zacatecas.

4.- La de las Provincias Internas de Oriente: instalada el 21 de marzo de 1814; con jurisdicción en Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander y Texas.

5.- La de la Nueva España: instalada el 13 de julio de 1814; con jurisdicción en México, Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tlaxcala y Querétaro.

6.- La de San Luis Potosí: con jurisdicción en San Luis Potosí y Guanajuato.

7.- La de las Provincias Internas de Occidente: con jurisdicción en Durango, Chihuahua, Sinaloa, Sonora y Nuevo México.

Entre los años de 1812 y 1823, las facultades de las diputaciones se fueron ampliando considerablemente de hecho. Sus titulares se convirtieron en promotores de la prosperidad en la comunidad y conciliadores entre intereses individuales y colectivos, sus fines se encaminaban a buscar una plena autonomía, propugnando por una legislación provincial. A finales del año de 1823, existían las siguientes Diputaciones Provinciales: Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guadalajara, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Nuevo Santander, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Texas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (23 en total).

La autonomía que se había logrado en las Provincias a través de las Diputaciones Provinciales, aunado a los acontecimientos políticos independentistas, principalmente a la no ratificación de los Tratados de Córdoba y al desarrollo del Constitucionalismo Republicano en México, es lo que propicia que las

Diputaciones Provinciales, reclamen para sus provincias la condición de estados y el establecimiento de un gobierno federal, que era precisamente la forma de gobierno que coincidía con sus aspiraciones de autonomía y con la idea de nación que buscaban.

Es así; como en el México independiente y en Acta Constitutiva de 1824, se adopta la forma de gobierno federal y se reconoce como estados miembros de la federación mexicana a: Guanajuato, Gobierno Interno de Occidente (Sonora y Sinaloa); Gobierno Interno de Oriente (Coahuila, Nuevo León y Texas); Gobierno Interno del Norte (Chihuahua, Durango y Nuevo México); México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Nuevo Santander (Tamaulipas); Tabasco, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas.

En la Constitución del 4 de octubre de 1824, se reconoce a 19 estados y 4 territorios que son: Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Texas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas. Los Territorios eran: Alta California, Baja California, Colima y Santa Fe de Nuevo México. Posteriormente se tiene también como territorio a Tlaxcala y se erige el Distrito Federal en la Ciudad de México.

Durante el gobierno centralista regido por las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se transformo a los estados en departamentos, siendo que el Estado de Coahuila y Texas se dividió en dos Departamentos: el de Coahuila y el de Texas. Los que fueron territorio de Nuevo México: Alta California y Baja California se transformaron en Departamentos. El territorio de Colima se agrego al Departamento de Michoacán, el territorio de Tlaxcala se agrego al Departamento de México.

Como se vera mas adelante, México pasó por una verdadera lucha política y social que se debatió entre la forma estatal, federalista y centralista, periodo de inestabilidad que costo a México la separación de Texas y conforme al tratado de Guadalupe Hidalgo se concedió a la Federación Norteamericana los territorios de Texas, Nuevo México y la Alta California.

No es sino hasta la Constitución de 1857, en donde se restablece la forma de estado federalista y se señalan como partes integrantes de la federación a los Estados de: Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de Baja California. Cabe puntualizar que dicha Constitución establecía que los Estados de Nuevo León y Coahuila comprendían el territorio que antes había pertenecido a los dos distintos estados que lo formaban. Mediante reformas a la Constitución de 1857, se crean los Estados siguientes: Campeche (29 de abril de 1863); Coahuila de Zaragoza (18 de noviembre de 1868); Hidalgo (15 de enero de 1869); Morelos (17 de abril de 1869).

Mediante reformas a la Constitución de 1857 de fechas 12 de diciembre de 1884 y 24 de noviembre de 1902, se instituyen en definitiva los Territorios de Tepic y Quintana Roo, como entidades integrantes de la federación. Al finalizar el siglo XIX, se encontraban formados 27 estados y 3 territorios (Baja California, Tepic y Quintana Roo). Durante la vigencia de la Constitución de 1917, se forma el Estado de Nayarit, y mediante reforma publicada en el Diario Oficial del 19 de diciembre de 1931, el Territorio de Baja California se divide en dos, a los que se les llama Territorio Norte de Baja California y Territorio Sur de Baja California. En enero de 1952 el Territorio Norte se transforma en el Estado de Baja California Norte; y el 3 de octubre de 1974, el Territorio Sur, se transforma en el Estado de Baja California Sur.

Por último, el Territorio de Quintana Roo, se transforma en el Estado de Quintana Roo, el 8 de octubre de 1974. De esta forma, actualmente son 31 estados los integrantes de los Estados Unidos Mexicanos, además del Distrito Federal, mismos que a continuación se listan con la fecha de su institucionalización:

1.- Aguascalientes	5 de febrero de 1857.
2.- Baja California Norte	16 de enero de 1952.
3.- Baja California Sur	3 de octubre de 1974
4.- Campeche	29 de abril de 1863
5.- Coahuila	18 de noviembre de 1868
6.- Colima	9 de diciembre de 1856
7.- Chiapas	14 de mayo de 1824
8.- Chihuahua	6 de julio de 1824
9.- Distrito Federal	18 de noviembre de 1824
10.- Durango	22 de mayo de 1824
11.- Guanajuato	20 de diciembre de 1823
12.- Guerrero	15 de mayo de 1849
13.- Hidalgo	15 de enero de 1869
14.- Jalisco	21 de junio de 1823

15.- Estado de México	2 de marzo de 1824
16.- Michoacán	20 de diciembre de 1823
17.- Morelos	17 de abril de 1869
18.- Nayarit	5 de febrero de 1917
19.- Nuevo León	7 de mayo de 1824
20.- Oaxaca	21 de diciembre de 1823
21.- Puebla	21 de diciembre de 1823
22.- Querétaro	23 de diciembre de 1823
23.- Quintana Roo	8 de octubre de 1974
24.- San Luis Potosí	22 de diciembre de 1823
25.- Sonora	19 de julio 1823
26.- Tabasco	31 de enero de 1824
27.- Tamaulipas	31 de enero de 1824
28.- Tlaxcala	9 de diciembre de 1856
29.- Veracruz	31 de enero de 1824
30.- Yucatán	23 de diciembre de 1823
31.- Zacatecas	23 de diciembre de 1823

1.5.3 El Constitucionalismo Mexicano.

Hablar de Federalismo Mexicano es sinónimo de hablar de constitucionalismo, toda vez que la República Federal Mexicana formalmente nace y se manifiesta a través de las leyes fundamentales que la contemplaron como forma de Estado, por lo que no resulta ocioso el recordar que nuestra primera Carta Magna la constituyó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana,

mejor conocida como Constitución de Apatzingán.³¹ En el año de 1814 en que fue decretada, todavía la Independencia no había sido consumada, por consiguiente su vigencia no era uniforme.

La insurgencia continuó hasta que Agustín de Iturbide consuma la Independencia al firmar con Juan de O'Donojú los Tratados de Córdoba para después entrar a la Capital del Virreinato en el año de 1821. Iturbide representaba una fracción muy conservadora respecto de los cambios y anhelos de libertad que realmente el pueblo buscaba, ante la coyuntura que se le presentó, aprovecha su situación y se hace proclamar como el Primer Emperador, nombrándose Agustín I. Sin embargo, sus intenciones eran claras y manifiestas, lo que provocó que las facciones liberales propiciaran su caída, inclusive las facciones conservadoras estaban de acuerdo en ello.

Todas las facciones en ese momento aceptaban que debía de adoptarse la forma de gobierno republicana, pero no todas coincidían en lo referente a que si tendría una forma estatal federal o una forma estatal central. Como se precisará, se adoptó la forma federal.

De acuerdo con esta exigencia provincial, la convocatoria para las elecciones del Congreso Constituyente se hizo bajo los principios gaditanos, pero atendiendo la petición de que los diputados se eligieran con base en la población, aunque representando a la nación entera. La proporcionalidad aseguró en ese Congreso una preponderancia de las provincias centrales, siendo que la de México tuvo 21 diputados, y la de Puebla 14, mientras que otras provincias más combativas como la de Jalisco que se reveló tuvo 9, Guanajuato 8, Yucatán 5, y Zacatecas 4 diputados; con lo que de entrada el fortalecimiento de la Unión se veía garantizado.

El Congreso se instaló en noviembre de 1823, y a diferencia de el que le antecedió, se apresuró a redactar el Acta Constitutiva; aunque se aceptó el federalismo, se provocó una polémica en los detractores de este, que lograron que la definición de nación mexicana desconociera la existencia de los estados ya establecidos, al declararla constituida por las provincias de la Nueva España, la Capitanía de Yucatán y las comandancias de las Provincias Internas; de esta manera en términos jurídicos la nación asumía la soberanía, pero la compartía con estados libres, independientes y soberanos en lo que correspondiera exclusivamente a su administración y gobierno interior.

En ese entonces no había un solo concepto de nación, pues mientras para Ramos Arizpe, la nación la constituían el territorio y los habitantes, para la mayoría era la reunión deliberativa de esos habitantes, tal como lo expresaban las constituciones estatales, aunque en las constituciones de Jalisco, Tamaulipas, Michoacán y el Estado de Occidente se limitaron a enumerar los distritos que los constituían.

³¹ Sayeg Helú Jorge, *Introducción a la Historia Constitucional de México*, Editorial Pac, México D.F., 1986, p.p.,32,33.

El fondo de la cuestión en esa época continuó siendo la titularidad de la soberanía, preocupación que era manifestada por Fray Servando cuando alertaba del peligro de que el reconocimiento de la soberanía de los estados aumentara la anarquía que se notaba en todo el país. De hecho, la aceptación final en la Constitución de 1824 de la soberanía compartida, no se puede asimilar como una copia de la Constitución de los Estados Unidos, si no más bien como el resultado de un compromiso negociado en el congreso entre las contrastantes opiniones.

El Acta dio formalidad a la federación mexicana e hizo una reorganización territorial en la que se reconocían algunos de los estados que se habían constituido, al tiempo que creaba otros como anteriormente se mostró.

La aparición del Sistema Federal en México en mi opinión, es producto inmediato del descontento provocado en el ensayo imperialista de Iturbide y por que las Provincias estaban gobernándose de hecho por su propia y particular iniciativa. En efecto el acentuado regionalismo provincial amenazaba a la unidad del país, en consecuencia el Estado Federal fue la solución necesaria para lograrlo.

Puede afirmarse que el proceso de formación del Estado Federal Mexicano parte de un Estado unitario que se transforma a un Estado Federal, al otorgar a sus antiguas provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal, dando lugar a los estados miembros.

También puede afirmarse, entonces que el nacimiento del Estado Federal, entre nosotros, respondió a nuestras necesidades específicas de aquel momento. Puede referirse, como justificación histórica de nuestro federalismo, el hecho de que sus raíces las podemos observar en la organización político social del México antiguo, pues así parece desprenderse de la triple alianza Mexica - Acolhua - Tepaneca, en torno a la cuál se agrupaban numerosos señoríos que por su organización se equiparaban a Provincias Federales. Igualmente los "calpullis" tenían un gobierno con una organización autónoma, inclusive se dice que son el antecedente remoto de la organización del régimen municipal.

Esta justificación histórica apoya la idea de que en nuestro país antes de la conquista, algunos caracteres del Federalismo eran, de hecho, conocidos por los pueblos indígenas, por lo que las características del Federalismo por el que se propugnaba no eran totalmente desconocidas. Así y después de discusiones altamente antagónicas entre los defensores de la postura centralista y de la federalista, el 31 de enero de 1824 aparece el Acta Constitutiva de la Federación que es la base de la Constitución en cuyo texto se establecería, algunos meses después, el régimen Republicano Federal, siendo esta Constitución la del 4 de octubre de 1824.

Esta Constitución contenía 171 artículos pero ninguna se refería, en forma clara y precisa, a las fórmulas sociales que inspiraron a Hidalgo y Morelos, sino que se centran en aspectos orgánicos como lo son, la forma de gobierno y la división

de poderes, por ello se considera una constitución moderada y por consiguiente de una corta vigencia según Jorge Sayeg Helú .

Con estas evidencias, la comparación obligada con la Constitución de los Estados Unidos nos muestra que en los hechos, esa tuvo cierta influencia y pudo haberse considerado como modelo, pero a todas luces la lógica dominante fue que en Norteamérica la Constitución buscaba la unión de los estados, por razones ya analizadas, y en el caso de la Constitución de 1824, esa unión se buscaba ante las presiones separatistas que no progresaron del todo, hecho que no se dio de tal forma en los Estados Unidos.

El análisis de la Constitución de 1824 demostraría en varias de sus partes que el federalismo mexicano no es una copia del de los Estados Unidos, ya que de su propio contenido se observa que la norteamericana en el fondo aludía a gobernar ciudadanos, y en la mexicana se enfatizaba a gobernar estados; de hecho la Constitución de 1824 no mencionaban directamente los derechos individuales a la manera en que se hicieron en la norteamericana los "*bill of rights*"; aspectos que en México se consagraban en las constituciones de los estados; como pudo notarse, esto obedeció a las circunstancias particulares en que estas constituciones se promulgaron.

En la convención de Estados Unidos de 1787 no existía desconfianza hacia un gobierno central que no había existido y que por sus condiciones específicas se reconocía fundamentalmente necesario, lo que existía al respecto, era la desconfianza y el temor de los estados pequeños y con menos población de ser tiranizados por los estados grandes y ricos; después de experimentar la confederación, la construcción de un nuevo gobierno resultó menos complicado. De esta manera, la Constitución norteamericana establecía el cobro de impuestos a los ciudadanos lo que liberaba al Gobierno Federal de la dependencia de los ingresos suministrados por los estados.

En México, la tensión entre las regiones y el centro hizo que se aceptara el unitarismo gubernamental como lo veremos adelante, pero con un gobierno debilitado, que convertía el acuerdo en pacto, de hecho, se redujeron los ingresos del Gobierno Federal al producto de las aduanas, los monopolios del tabaco, pólvora, sal, correo, lotería y bienes nacionales, además de una cantidad que se fijaría a cada estado de acuerdo a su riqueza llamada contingente, que los estados pagaron de manera muy irregular; estas condiciones mostraron con el tiempo, que en lo económico algunos estados fueran muy prósperos y la federación débil y endeudada por causas de las luchas militares.

Con base en esta Constitución de 1824, se elige a Guadalupe Victoria (Miguel Fernández Felix), como primer Presidente de la República, en ese mismo año, el país entra en un periodo caracterizado por inestabilidad política propiciada por cuartelazos y golpes militares. A consecuencia de esas revueltas se establece en la República una forma de Estado Centralista que era apoyada por la facción conservadora.

Esta Constitución de 1824, de hecho no solucionó puntos importantes de la realidad política, económica y social de entonces, como lo eran las relaciones entre el gobierno federal y los estados, y entre la federación, el ejército y la iglesia, lo que explica los sucesos posteriores.

Años más tarde, el 30 de diciembre de 1836, se expiden una serie de Leyes Constitucionales, mismas que fueron modificadas el 12 de junio de 1843, por un cuerpo de Leyes denominado Bases Orgánicas.

La forma Republicana Federal se restablece en el año de 1847, adoptándose la Constitución de 1824, con las reformas introducidas por el acta del 18 de Mayo de 1847. Por efecto de la dictadura del General Antonio López de Santa Anna (1853 - 1855), de nueva cuenta la forma de Estado Federal queda suprimida para dar pauta a la centralista.

Ante las excusas y el despotismo del gobierno de Santa Anna, se engendró una revolución basada en el Plan de Ayutla del 1 de marzo de 1854, una vez, que triunfó el movimiento se convocó a un Congreso Constituyente, decidiéndose por la forma Federal, por lo que se juró el 5 de febrero de 1857 la Constitución que formalmente volvió a instaurar el Sistema Federal, mismo que estuvo en vigencia hasta que la Constitución de 1917 entró en vigor. Ante estos antecedentes, es notable que el Federalismo mexicano con el Acta Constitutiva de la Federación y con la Constitución de 1824 ha pasado por innumerables vicisitudes a través de los años, pero ha perdurado y se ha afianzado como la forma de Estado que el pueblo mexicano ha determinado.

Respecto a la Constitución de 1857 se ha dicho que su artículo 40, donde se consigna el principio federal, es la simple revitalización del federalismo contemplado en la Constitución de 1824; de aquí su falsa imagen de que el federalismo de 1857 haya sido la forma institucional de facto del poder caudillista, sin resolver la articulación que existía entre los poderes regionales representados por los gobiernos de los estados, y el gobierno federal por otro lado.

Entre el federalismo de la Constitución de 1824 y el de la de 1857 hay una discontinuidad notable; en el federalismo de 1824 se dio vida a una federación con poderes federales dotados de escasas competencias y además, de una reducida capacidad de ejercicio, pues la parte de soberanía que los estados cedían tanto de derecho como de hecho fue interpretada como una delegación transitoria. Esta concepción de la federación encuentra sus raíces y límites en la colonia, periodo en el cuál las relaciones entre los diferentes actores y entre estos y las autoridades reales y eclesiásticas favorecieron la conformación de sectores de poder regional permanente.

Estas condiciones incubaron en el periodo entre una y otra Constitución tensiones entre las posturas centralistas y descentralizadoras como se apreciará más adelante.

Desde luego, la transición de la vida constitucional del país para llegar a la Constitución de 1857, pasó por la definición de otros documentos fundamentales que incluso suprimieron el federalismo en esa transformación, pero al llegar a la promulgación en 1857, lo que se logra es dar vida a una República, representativa y popular, reconociendo a la vez las realidades territoriales conformadas por territorios y departamentos heterogéneas en el interior de la nación, que se consideraba una sola, indivisible e independiente, en síntesis, se recapitulaba la historia nacional de hasta entonces.

Así, el texto Constitucional de 1857, más libre de las presiones caudillistas anteriores, plasma en su cuerpo una serie de disposiciones que conjuntaban de manera sintética, las luchas permanentes en contra de los cacicazgos regionales y poderíos locales como los de las iglesias, el ejército y las demás corporaciones; la Constitución de 1857 incorpora en los hechos los principios que más tarde dieron forma a las propias Leyes de Reforma, la Ley Lerdo y otras ideas liberales de la época, estos hechos lejos de solucionar los conflictos de entonces, motivó una nueva lucha, sobre todo a partir de la nueva limitación de los poderes federales liberales. Esta Constitución es hasta esa época, el intento más serio y fundado para institucionalizar a los ejércitos del país, considerando a las fuerzas armadas como en el Plan de Ayutla, defensoras de la independencia y apoyo para la preservación del orden.

1.5.4 La Lucha entre Federalismo y Centralismo.

El problema de una República Federada o Centralizada es un problema que se presenta casi inmediatamente después de que cae el Imperio de Iturbide. La idea de la monarquía cae con el mismo Iturbide y la idea de la República surge inspirada en las ideas de la Revolución Francesa y de los filósofos de la ilustración que la apoyan.

Juan Jacobo Rousseau y Charles De Montesquieu, como ideólogos, son los pilares de todo ese iluminismo ideológico que quiérase o no, trasciende las fronteras de Francia para arraigarse en América. Inicialmente el liberalismo se transmite por conducto de Napoleón a España y a otros países europeos.

En España, se produce una reacción conservadora y negativa a dicha corriente y se producen trastornos sociales hasta desencadenar en diversos movimientos hasta crear la Constitución de Cádiz que ya contiene dichas ideas liberales y de ahí, con la consumación de la Independencia de México, brotan nuevas ideas liberales y otras no tanto que se proyectan en planteamientos relativos a la forma de Estado, apareciendo la controversia o pugna entre liberales y conservadores, por un Estado Federal y Centralista, respectivamente.

Estas corrientes respondían no solo a intereses clasistas o económicos, según lo refiere Lorenzo de Zavala,³² pues había un partido ya irresistible que tomaba cada día más fuerza; un partido que abriendo una puerta amplia a empleos y cargos lucrativos y hasta los honoríficos, manifestándose por el federalismo, no podría encontrar mas resistencia, que la Capital, en la que había el interés de centralizar el poder, las riquezas y el destino de las provincias.

Para entonces la pugna federalismo - centralismo es el resultado de intereses encontrados. Dentro de los propios centralistas existían corrientes diversas, pues los había quienes propugnaron por la monarquía, entre los que se encontraban Carlos María Bustamante y Fray Servando Teresa de Mier, ambos manifiestos defensores de las libertades. Pero también en la línea de los liberales existían aquellos que seguían una corriente antidemocrática como el propio Dr. José María Luis Mora. Así también, dentro de los liberales los hay quienes siguieron los propósitos de Miguel Hidalgo y Costilla y de José María Morelos y Pavón, entre ellos figuraban Fernández de Lizardi, Manuel Crescencio Rejón, Guillermo Prieto e Ignacio Ramírez.

Ello denota, que las tendencias entre los liberales y conservadores oscilaban entre los radicales puros y los más democráticos dentro de cada una de las tendencias, lo que nos da una idea de la riqueza de pensamientos y de la dificultad de su conciliación.

El federalismo formó parte del ideario del liberalismo avanzado que pugnaba por el gobierno de las clases medias con apoyo popular. Cabe mencionar que dentro de los conservadores más radicales se encontraban Lucas Alamán, Rafael Manjín Nicolás Bravo, Antonio López de Santa Anna entre otros.

Esta pugna se manifiesta constitucionalmente en una contienda de formas de Estado, como ya mencione anteriormente, que va del federalismo al centralismo, manifestándose formalmente en el Primer Congreso Constituyente que en realidad fue únicamente un congreso convocante, que en la sesión del 12 de junio de 1823 se inclinó decisivamente hacia el federalismo, convocando al Congreso Constituyente de la Nación para el día 12 de julio de 1823. En consecuencia, al segundo Congreso Constituyente correspondió expedir, primero el Acta Constitutiva de la Federación y en seguida, la Constitución Federal de 1824.

Este segundo Congreso se reunió el 30 de octubre de 1823 y se instaló el día 7 de noviembre del mismo año. En él se resolvió inmediatamente la opinión favorable a la forma de Gobierno de República, pero de igual forma inmediata apareció la tendencia de forma Estatal Federalista y la Centralista, mismas que chocarían y provocarían una pugna a partir de esa asamblea. En esta asamblea estaban representadas las Diputaciones Provinciales, mismas que habían sido

³² Moreno Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Pax - México, México D.F., 1978, p.108.

creadas con la Constitución de Cádiz³³, y que tanta influencia tuvo, junto con los Consejos Municipales para lograr la Independencia de nuestro país.

Las Diputaciones Provinciales van a seguir teniendo una gran importancia en dicha asamblea para la Constitución del régimen federal, pues la autonomía que habían logrado las predisponía a que se mantuvieran, y el sistema federal era la única forma de lograrlo, dadas sus características. La asamblea se caracterizó por las encontradas discusiones sobre las formas de Estado en pugna.

Los que pugnaban por el Federalismo en dicha asamblea eran entre otros Prisciliano Sánchez y Francisco García. Los centralistas: José María B Herrera, Carlos María de Bustamante, Fray Servando Teresa de Mier, entre otros. En estas discusiones se plasmaron los pensamientos de entonces acerca del Federalismo Mexicano, no como una copia del Federalismo Norteamericano, sino como un Federalismo que desde su formación es distinto a aquel y, por tanto, como un Federalismo con características propias.

Finalmente la Constitución de 1824, se sancionó aprobada el día 4 de octubre de ese mismo año, bajo el nombre de "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos". Con la Constitución de 1824, nace el Sistema Federal Mexicano, formal y constitucionalmente hablando.

Es trascendental para esta parte de la investigación el voto que Fray Servando Teresa de Mier pronunció, con respecto de los artículos 5 y 6 del proyecto del acta constitucional, pues su voto fue por la República y por los Estados independientes y libres, pero en contra de la referencia a Estados soberanos, vislumbrando, según percibo, uno de los problemas que produciría la idea de la República Federal respecto de los Estados miembros o integrantes. Afirmo que este voto es importante por que el problema de soberanía es en casi la totalidad de los casos un problema de soberanía estatal, además es la base que hace diferencias entre la concepción de un estado entendido como nación internacional y un estado miembro de una federación, este problema y sus conceptos relacionados, particularmente el de soberanía, serán tratados mas adelante.

La Constitución de 1824, tuvo por finalidad ser la base fundamental de la organización de la nación mexicana como Estado soberano bajo una República Federal, no buscó establecer y reflejar los intereses sociales que inspiraron a Hidalgo y a Morelos en la lucha por la Independencia, sino más bien dar cohesión y unidad a una nación que existía jurídicamente hablando, más que de hecho existía sin unidad. Este es el valor real de la Constitución de 1824, sin que ello implique el que se le trate de minimizar, al contrario, es como se mencionó, el punto de partida formal y jurídica del Estado Federal Mexicano.

La Constitución de 1824, reflejaba aspectos fundamentalmente orgánicos y una clara moderación de su contenido social, siendo esta la causa a nuestro juicio de

³³ Moreno Daniel, op. cit., p.88.

su vigencia notablemente corta, siendo Presidente Guadalupe Victoria, las fuerzas centralistas que habían sido vencidas en los dos anteriores Congresos Constituyentes se fueron reestructurando para tratar de retornar al poder, los intentos por lograrlo fueron coincidentes con diversos factores que hicieron posible su vuelta al poder, dentro de dichos factores podemos citar que los Tratados de Córdoba no fueron aceptados y, por tanto fueron rechazados por las Cortes de España, no siendo reconocida la Independencia de México.

Así mismo, otro factor de la anarquía imperante en la vida interna del país fue que conforme a la Constitución de 1824, el Vicepresidente de la República sería quien hubiera obtenido la siguiente votación de quien fuera elegido por mayoría como Presidente de la República.

Era claro pues, que el Vicepresidente sería un conservador que estando tan cerca del poder, trataría de alcanzarlo, de hecho fue lo que sucedió, pues el Vicepresidente en la gestión de Guadalupe Victoria lo fue el General Nicolás Bravo, uno de los más notables conservadores. Así mismo debe referirse como otro factor de ayuda, la existencia de las logias masónicas como grupos políticos organizados con tendencia claramente tradicionalista.

El Plan de Perote, en el año de 1828, llevó a la presidencia de la República a Vicente Guerrero, resultando irónico que a través de ese plan, Antonio López de Santa Anna es quien desconoce la elección que favoreció al General Gómez Pedraza para la presidencia de la República y apoyándose en la propia Constitución de 1824 eleva al poder a Vicente Guerrero.

Esta era la segunda rebelión de Santa Anna, pues la primera se manifestó con el Plan de Casamata, mediante el cuál se reveló en contra del Imperio de Iturbide y a través del cuál se postuló la reinstalación del Congreso y la República Federal. Estando en el poder Vicente Guerrero y siendo Vicepresidente Anastasio Bustamante, se sucede el Plan de Jalapa, por virtud del cuál es llevado al poder este último, traicionando al mismo Guerrero, argumentando la defensa de la Constitución, e inclusive llevándolo al fusilamiento, estableciendo de hecho un régimen centralista.

El 1 de abril de 1833, llega al poder Antonio López de Santa Anna como Presidente de la República y como Vicepresidente Valentín Gómez Farías, aunque en realidad fue este último quien realmente gobernaba, dado que el Presidente Santa Anna se retiraba y se reincorporaba a sus funciones en forma intermitente.

Para esas épocas, es justo mencionar, que el poder económico y político del clero era abrumante, pues sus riquezas e influencias religiosas eran muy considerables, superponiéndose al mismo Estado Mexicano; esta circunstancia fue objetivamente observada por Gómez Farías a quien sus ideales democráticos lo obligaban, junto con el doctor José María Luis Mora, a aprovechar los retiros de Santa Anna para dictar una serie de medidas para lograr que los bienes acumulados por la iglesia

se aplicaran a remediar los males que aquejaban al país, entre ellos, el pago de la deuda externa y la explotación benéfica de la propiedad territorial, distribuyéndola entre los necesitados, dándose de esta forma los primeros pasos para la separación de la iglesia y el Estado.

Es conocido que la iglesia no estuvo conforme e intervino motivando una serie de sublevaciones al grito de religión y fueros, proclamando el Plan de Cuernavaca del 25 de mayo de 1834, en donde se aboga que Santa Anna nulifique todas las medidas adoptadas contra la Iglesia que se habían decretado.

Santa Anna, secunda el descontento y logra el apoyo de la iglesia y de los conservadores más radicales quienes ven una coyuntura para tratar de acabar con todo aquel que les representaba peligro, particularmente con los reformistas liberales. El primer paso fue, la destitución de Gómez Farías, el segundo, lograr un cambio radical en el gobierno, de tal suerte, que se empezó a atacar la Constitución de 1824 y se tomó como justificación para el citado ataque el supuesto contenido erróneo del artículo 171 que en su texto refería, que jamás podían reformarse los preceptos de ella y del Acta Constitutiva (que establecían la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, su forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la Federación y los Estados). En consecuencia de lo anterior, el Sistema Federal fue intensamente combatido.

En 1835, el gobierno se determina a acabar con el Sistema Federal, y el centralismo que con el Plan de Jalapa y la administración de Bustamente se estableció de facto y se instaura de derecho. El Congreso en ese entonces tiene dificultades en el procedimiento para Reformar la Constitución de 1824 en lo referente a la forma estatal y prefiere transformarse de Congreso Permanente en Congreso Constituyente, es decir, el Poder Constituido de facto, se cambia a Poder Constituyente y, así, es como se prepara el terreno para que el Congreso expidiera en 1836 Las Siete Leyes Constitucionales, fundamentadas en las Bases Constitucionales que fueron el resultado de las discusiones llevadas a cabo en el seno del Congreso el 15 de diciembre de 1835.

Los preceptos de Las Siete Leyes eran los siguientes:

Primera Ley: Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, constituyendo el primer catálogo organizado de garantías personales.

Segunda Ley: Organización de un Supremo Poder Conservador.

Tercera Ley: Referente al Poder Legislativo, de sus miembros y de la formación de las leyes.

Cuarta Ley: Organización del Supremo Poder Ejecutivo.

Quinta Ley: Del Poder Judicial.

Sexta Ley: Referente a la división del Territorio de la República y al gobierno interior de sus pueblos.

Séptima Ley: Relativo a las variaciones de las Leyes Constitucionales.

La forma estatal centralista quedó establecida en el artículo 1° de la Sexta Ley, al indicar que la República se dividía en Departamentos; estos se dividían en Distritos, que a su vez lo hacían en Partidos.

En la segunda de las citadas Leyes, se establecía un cuarto poder, llamado Supremo Poder Conservador, que era un poder propio y distinto del Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Ese poder tenía facultades para suspender a la Alta Corte de Justicia, para declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República y hasta para suspender por dos meses las sesiones del Congreso. Sin embargo, es la primera ley fundamental que contiene el primer catálogo organizado del derecho del hombre y establece un mecanismo incipiente para la defensa constitucional, pero es un mecanismo de carácter político y no jurisdiccional.

La etapa centralista en ningún momento fue tranquila, fue mucho más violenta que la etapa federalista que la precedió, puesto que una vez que entraron en vigor Las Siete Leyes en mención, los federalistas se lanzaron en contra del gobierno, inclusive mediante las armas. Debe decirse que ante las revueltas que se sucedían en torno de la lucha Federalismo - Centralismo, afloraba una tercer postura, aunque vieja, estaba apoyada en el radicalismo más tradicionalista de los conservadores, que buscaba como forma de gobierno la monarquía.

Esta idea surge expresamente en el año de 1840, cuando Gutiérrez Estrada publica una carta en la que censura a Federalistas y Centralistas, inclinándose por la monarquía, basada en una forma europea, regida por un monarca extranjero; afirmando que era la única forma de solucionar los problemas de fondo que existían en el país, pues se nos calificaba como incapaces para goberarnos.

Esta postura no era mas que el reflejo de las constantes fluctuaciones del poder, dado que las fuerzas nuevas carecían de capacidad de organización produciendo ello, una estabilidad manifiesta que se traducía en una debilidad política, particularmente en una falta de unión para constituir una verdadera nación mexicana.

Ante estas circunstancias Texas se separa del país, formando un Estado Independiente que tiempo después se uniría a los Estados Unidos de América. En esa misma línea de comportamiento, la antigua Provincia de Yucatán (que incluía aproximadamente lo que hoy son los Estados de Yucatán, Campeche, Quintana Roo y parte de Tabasco) estuvo a punto de separarse, y si no lo hizo fue por que

se le retuvo militarmente, pero tan cercano estuvo de eso que instaló su Congreso Constituyente del Estado y en marzo de 1841, publicó su Constitución.

Ahora bien, la inestabilidad provocada por Las Siete Leyes Constitucionales hace que se reaccione en un plazo relativamente breve en contra de ellas, apareciendo una revuelta que de nueva cuenta es aprovechada por Antonio López de Santa Anna para volver al poder como Presidente Provisional de acuerdo con las bases del Plan de Tacubaya. En este Plan, no había ningún pronunciamiento a favor de las posturas en pugna (centralismo - federalismo) sino que únicamente planteaba la necesidad de un nuevo Congreso Constituyente. Los Diputados que integraron este Constituyente se dividían básicamente en dos líneas : la de los moderados y la de los federalistas.

Los resultados fueron los siguientes: La mayoría de los Diputados de tendencia moderada formaron un proyecto que ni estaba a favor del Centralismo, sino que planteaban una solución ecléctica, pero que muy lejos de conciliar las fórmulas, resultaba excluyente. La línea de los federalistas formula como minoría, un voto particular que constituye todo un proyecto de Constitución en el que se pronuncian abiertamente por una forma de Estado Federal y por un sistema de control político y judicial de la Constitución, llamado Sistema de Conservación de las Instituciones.

Las tendencias federalistas aunque minoritarias, produjeron incomodidad a la clase militar en el poder y de nueva cuenta Santa Anna, por conducto de Nicolás Bravo, disuelve el Congreso y convoca a lo que se llamó "Junta de Notables", nombrada por el gobierno, cuya finalidad era formar las bases constitutivas de la nación. El Presidente sustituto Nicolás Bravo, nombró a ochenta personalidades de esos momentos para formular la Constitución. Esta junta quedó integrada el 6 de enero de 1843, sin embargo, muchas de esas personalidades seleccionadas no aceptaron, dado el carácter puramente centralista con que se había formado y se inspiraba la junta.

El 12 de junio de 1843, el gobierno provisional encabezado por Santa Anna promulga las Bases Orgánicas de 1843, sus principales características fueron: Suprimir al Supremo Poder Conservador que había sido creado por Las Siete Leyes Constitucionales, se exaltaba al centralismo en forma absoluta, establecía un despotismo constitucional mucho más grave que el planteado por las leyes anteriores, ratificó la división del territorio nacional en Departamentos dependientes casi absolutamente del centro, refiere que la religión católica es la única a profesarse en la nación, exigía la obediencia total de los ciudadanos a todas las autoridades, condicionaba la existencia de la ciudadanía para quien tuviera una renta anual de doscientos pesos por lo menos, exigía como requisito para ocupar cargos públicos el que se tuviera una renta de mil doscientos pesos para ser Diputado, y de dos mil pesos para Senadores. Los Gobernadores de los Departamentos eran designados por el Presidente de la República.

En esa época ya era inminente la invasión norteamericana al territorio nacional, siendo uno de los asuntos de mas importancia de entonces, pues ante la inestabilidad política del país, resultaría muy difícil hacer frente a cualquier invasión o guerra; esta invasión inminente y la creciente inestabilidad, propició que accediera al poder el General Paredes, con tendencias marcadamente monárquicas radicales.

En el año de 1846, se inicia la agresión de los Estados Unidos de América a nuestro país y, ante ello, surge el Plan de la Ciudadela, que propició el desconocimiento del General Paredes como gobernante, restaurándose de hecho, el sistema federal; el General Salas, uno de los principales promotores del Plan, expidió el Decreto del 28 de agosto de 1846, que en su primer artículo establecía: "Mientras se publica la nueva Constitución, regirá la de 1824 en cuanto no se oponga al Plan proclamado en la Ciudadela el día 4 del presente mes, y lo permita la excéntrica posición de la República".

Ante el estado de guerra que existía por la invasión Norteamericana, el nuevo Congreso Constituyente, inició sus trabajos con muchas dificultades. En plena guerra se produjeron sucesos políticos que hicieron que la política cambiara de nueva cuenta de rumbo. Santa Anna es electo nuevo Presidente y Gómez Farías como Vicepresidente, pero el primero prefiere dedicarse a los asuntos militares por lo que el segundo asume la presidencia.

Ante la necesidad de recursos para solventar la guerra, Gómez Farías expide un decreto para afectar y vender bienes de "manos muertas", pero su propuesta tuvo una reacción negativa, ya que las altas autoridades eclesiásticas se unieron a sectores militares cuyas ideas coincidían con conservadores moderados, pidiéndose la salida de Gómez Farías.

Al regresar Santa Anna de sus expediciones de guerra, por efecto de su lealtad a los intereses de la iglesia y los suyos propios, suprime la Vicepresidencia. La Comisión de la Constitución al fin se integra y el Diputado Mariano Otero, formula un voto particular frente a la mayoría de los Diputados, sosteniendo que debía de regir la Constitución de 1824 pero reformada. Es preciso aclarar que la mayoría de los Diputados se manifestaban por el restablecimiento de la Constitución de 1824 sin reformas. Finalmente fue aprobado el voto de Otero y el acta de reformas que establece dicha Constitución, misma que fue jurada el 21 de mayo de 1847. Sus características mas importantes son: la de conservar el voto directo, suprimir la vicepresidencia y contemplar el juicio de amparo con carácter nacional.

Con el último ascenso al poder de Santa Anna, se inicia el gobierno mas despótico que a nuestro juicio que hasta esa fecha se había conocido en el país, prueba de ello son los títulos que Santa Anna utilizó en ese periodo (alteza serenísima, benemérito de la patria, general de división, caballero gran cruz de la real y distinguida orden española de Carlos III).

Su gobierno se distinguió por los marcados centralismos y se caracterizó por llevarlo adelante mediante decretos, entre los que se encuentran aquellos que convirtieron a los Estados en Departamentos, los que imponían impuestos a quienes tuvieran ventanas y balcones y el del 16 de diciembre de 1853, en el que dispuso su perpetuación en el poder, a través del cuál se convertía en el detentador de un poder omnímodo y absoluto sin ninguna sanción para prevenir o castigar sus abusos, y aún con la facultad de nombrar a su sucesor.

Todo lo anterior describe a un régimen monárquico absolutista, en donde Santa Anna con el apoyo de la iglesia y de los conservadores más radicales, de hecho lograba establecer una monarquía, que era uno de los ideales de este grupo. Los comportamientos más notables al respecto desde nuestro punto de vista, es que se condujo como monarca y dispuso del territorio nacional como un patrimonio propio al vender la región de La Mesilla a los Estados Unidos de América, justificando su ilegal proceder con la aseveración de que esta era la forma de acabar con el problema de los límites en la frontera norte con los norteamericanos, precisamente entre Texas y Nuevo México. Dicha venta consistió en la entrega de aproximados 100 mil kilómetros cuadrados a cambio de un pago por la cantidad de 10 millones de pesos moneda nacional.

La reacción en contra del absolutismo no se hizo esperar pues todas las tendencias, incluyendo a los conservadores moderados y a los liberales se unifican para librarse de la tiranía, sirviendo para ello el movimiento iniciado en Ayutla, formalizándose con el Plan del mismo nombre. Este Plan atrae entre otros a Melchor Ocampo, Filomeno Mata, Ponciano Arriaga y Benito Juárez; en este Plan se contemplaba el nombramiento de un Presidente interino que convocaría a un Congreso Constituyente para erigir la nación bajo la forma de República Representativa Popular.

En marzo de 1854 en el Puerto de Acapulco y de conformidad con el artículo del mismo Plan, se le hicieron modificaciones por Ignacio Comonfort para hacerlo más moderado que el inicial. El General Juan Alvarez se une al movimiento y en agosto de 1855, Antonio López de Santa Anna abandona la capital y el General Juan Alvarez sube al poder y forma su gabinete, nombrando en los Ministerios de Hacienda a Guillermo Prieto, en Relaciones a Melchor Ocampo, en Gobernación a Ponciano Arriaga, Miguel Lerdo de Tejada en Fomento, Ignacio Comonfort en Guerra y a Benito Juárez en Justicia y Relaciones Eclesiásticas.

Las presiones conservadoras no se hicieron esperar en el ámbito político, llegando a ser tales que el General Juan Alvarez tuvo que renunciar, pero antes de eso lanza el 16 de octubre de 1855 en cumplimiento del artículo 5 del Plan de Ayutla reformado en Acapulco, la convocatoria al Congreso Constituyente, que iniciaría trabajos el 18 de febrero de 1856.

En este periodo anterior a la dimisión de su cargo, el General Alvarez expide la Ley Juárez, que contemplaba la supresión de los fueros (eclesiástico y militar) vigentes solo en materia civil, prevé el restablecimiento de la Suprema Corte de

Justicia y establece el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y apoya la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley entre otras cosas.

El 18 de febrero de 1856 de conformidad con la convocatoria lanzada por el General Alvarez, el Congreso Constituyente empieza a sesionar. Los Diputados de cada Estado fueron nombrados de acuerdo a su población. El 5 de junio de 1856 fue presentado el Proyecto de Constitución, que finalmente fue aprobada el 5 de febrero de 1857.

La Constitución de 1857 sentó las bases para la elección directa de los gobernantes, aunque no se incorporó a su texto, su proyecto motivó una discusión intensa de esta iniciativa. La Constitución de 1857 contemplaba un catálogo de libertades entre las que destacaban la de prensa, de enseñanza, las económicas etcétera. Esta Constitución estuvo vigente por sesenta años, hasta que entró en vigencia la Constitución de 1917, fue posible su vigencia por ese número de años por las reformas que se le fueron incorporando, principalmente en lo relacionado con el culto religioso y la libertad de religión .

La definición del proyecto federal y liberal en 1857 se llevó a cabo como hemos visto, en oposición tanto a la tendencia centralizadora como a las tendencias descentralizadoras y pactistas, capaces todas, por la fuerza que todavía poseían en el país de ligar numerosos intereses que se sentían afectados por el proyecto liberal y federal. De allí la fuerte oposición de la iglesia, los caciques, de los militares , de los confederalistas firmemente implantados en los ayuntamientos y de los liberales favorables a una organización unitaria.

Todos ellos favorecieron la formación de una nueva coalición de fuerzas capaz de reagrupar los intereses de los sectores altos y bajos de la sociedad mexicana, y que no es posible caracterizar , como se ha hecho hasta ahora, como un movimiento conservador, sino más bien como un movimiento favorable al proceso regresivo a las tradiciones coloniales, en suma, al antiguo régimen. La fuerza verdadera de esta coalición logró retardar la efectividad del proyecto federal y liberal por más de una década a través de la guerra civil y de la intervención extranjera.

Las Reformas a la Constitución de 1857, motivaron que los grupos afectados como los militares radicales y tradicionalistas se revelaran iniciándose un conflicto armado cuya principal manifestación fue el desconocimiento de la Constitución de 1857, iniciándose así la llamada Guerra de Reforma, la que duró tres años durante los cuáles Benito Juárez siguió al frente de las luchas en su carácter de Presidente legalmente elegido, hasta que el 22 de diciembre de 1870 en Calpulalpan con el triunfo del ejército de Juárez sobre los reaccionarios, terminó la guerra.

Poco antes de este triunfo, Benito Juárez había expedido las Leyes de Reforma que en esencia confirmaban los derechos constitucionales y disposiciones correlativas de la Constitución de 1857; (nacionalizaban los bienes de la iglesia,

separaban al estado de la iglesia, garantizaban la libertad de cultos, normaba el registro civil, etc.) .

Con la victoria de Juárez, los grupos derrotados solicitan ayuda al exterior de los españoles, ingleses y franceses, siendo estos últimos los interesados en una intervención, que culminó con la imposición de Maximiliano de Habsburgo como monarca. Juárez no dejó la lucha y logró alianzas internas y en 1867, con la toma de Querétaro acaba con la intervención, fusilando a Maximiliano en el cerro de las campanas, restaurándose la República.

Con la muerte de Juárez, ocupa la presidencia Sebastián Lerdo de Tejada conforme lo ordenaba la Constitución de 1857, al convocar estas elecciones, gana la presidencia y eleva las Leyes de Reforma como principios de la misma Constitución.

En los 10 años transcurridos entre 1858 y 1867 los liberales federalistas tuvieron no solo que luchar militarmente sino también y sobre todo, tratar de expandir el consenso social y político hacia el proyecto constitucionalista. Sin lugar a dudas existieron algunas ventajas, una de ellas era que el movimiento terminal del antiguo régimen no poseía un proyecto alternativo que no fuera la simple abolición de la Constitución de 1857.

De aquí que cuando el movimiento antiliberal y antifederal tuvo que expresarse en un proyecto, que exclusivamente planteó el orden jerárquico de la autoridad, lo anterior fue con mucha probabilidad, el inicio de la progresiva disociación entre los sectores altos y bajos presentes dentro del amplio movimiento antiliberal y antifederal de 1858.

El movimiento comunalista que poseía una gran fuerza en los ayuntamientos del país, significó gran importancia en la disociación de intereses. Pues desde principios de los años de 1800, los pueblos y ayuntamientos se caracterizaban por ser grandes opositores de los principios de jerarquización del tipo de la colonia, propiciando así, a partir de los años de 1840, la aceptación gradual de las ideas y principios federalistas de contenido municipalista; mientras tanto, esto mismo causó que en los sectores altos de la sociedad al vislumbrarse un nuevo orden jerárquico a partir de la posibilidad de un imperio, se dividieron en imperialistas y republicanos, lo que hizo posible la unificación de estos últimos con los federalistas liberales.

La oposición al imperialismo de Maximiliano de los sectores altos de la sociedad en los que se incluían tanto republicanos como comunales, expandió el consenso hacia el movimiento del federalismo liberal, favoreciendo una significativa reorientación del mismo. Estos cambios se fortalecen en los campos de batalla y terminan por reforzar la connotación del federalismo liberal como un auténtico movimiento republicano y con una connotación nacional pero no del todo nacionalista; con esto, a partir de 1860, los conceptos de federalismo, liberalismo, república y nación se empiezan a considerar como sinónimos en esas

circunstancias, y por consiguiente empiezan a sumar mayores apoyos y consensos.

El ajuste del proyecto constitucional de 1857, lo notamos en el período comprendido entre 1859 y 1861, durante el cuál son reescritas algunas de las anteriores normas constitucionales y legales, entre estas destacan las concernientes a los bienes de las corporaciones, que sin excepción se transformaron en bienes nacionales; la abolición de la connotación de corporación que se dio inicialmente al ayuntamiento a través del reconocimiento del patrimonio municipal sobre las tierras concedidas en usufructo a sus vecinos y el apoyo que la federación debía dar a los estados en todo aquello que de alguna manera contribuyera a mejorar su situación con la intención de estrechar los vínculos de *unión entre las localidades y el centro del país*.

Es preciso señalar que una vez derrocado el imperio, estas disposiciones fueron reafirmadas y replanteadas con mucha más precisión; incluso, antes de que se reuniera el Congreso, el Gobierno aprobó un decreto según el cuál se reconocía la autonomía financiera de los ayuntamientos. Todas estas medidas fueron concebidas para hacer efectivo el pensamiento de la entonces propugnada reforma social, según la concepción liberal, favoreciendo en muchos aspectos el acercamiento del Estado constitucional a las demandas de los nuevos actores sociales y políticos regionales y nacionales que, en última instancia, reforzaban el federalismo.

En esa década de 1850 a 1860, se percibía que dicho período se caracterizaba por que en esencia se buscaba un nuevo proyecto de sociedad. Se notaba el desplazamiento de las ideas y comportamientos por razones de castas y derechos de nacimiento, por ideas y actitudes políticas y sociales basadas en el mérito y la lucha; cambios que suponían la transformación de las lealtades a la iglesia, al fuero militar, a los caciques locales y a las economías semiautónomas, que en términos simples, obstaculizaban la creación de una auténtica conciencia nacional.

En los siguientes diez años, los planteamientos más significativos eran los referentes a la incorporación de las reivindicaciones sociales nacidas en los ayuntamientos y en los estados, dando con ello una nueva connotación política y social al proyecto federal y liberal.

Resultaba evidente que la construcción del federalismo a partir de 1867 debía dar la importancia al hecho de que mientras las realidades de los estados preexisten, el poder federal, no obstante de tener un conjunto de facultades claramente especificadas por la Constitución, no se reflejaba en la práctica de la manera en que estaba escrito; por lo que el punto de partida del Estado federal y liberal era la organización de sus tres poderes, que no obstante su fuerza institucional poseían un bajo nivel de efectividad real; con lo que los poderes federales trataban de afirmar su existencia, y en segundo término, hacer coincidir su esfera de poder teórico con su poder real a fin de dar vida a una nueva relación con los estados.

La rapidez con la que entonces los estados elaboraron sus constituciones en los años de 1860, indica el interés que había por preservar su soberanía y defender sus poderes residuales (los que no estaban escritos en el pacto federal), así como la necesidad de aceptar nuevas reglas de actuación, entre las que estaban la ausencia de diformidad institucional respecto ala Constitución y por lo tanto de la institucionalización de sus propios poderes.

Al respecto cabe decir que el ayuntamiento por consiguiente, era considerado de manera variable en las constituciones de los estados, en algunos se le consideraba un espacio administrativo y en otros además político, donde sus autoridades eran elegidas libremente por la población y en otros casos eran designadas por el gobernador como medio de control político regional.

Cabe destacar que en medio de todas estas circunstancias, el aspecto presupuestal tuvo connotaciones muy importantes, por un lado era una de las fuentes de tensión política-financiera más aguda, ya que las relaciones entre los poderes federales y entre estos y los estados, se intensificaban con la aprobación del presupuesto anual, que de acuerdo a la Constitución de 1857, otorgaba solamente facultades al Congreso para decretar las contribuciones para cubrir los gastos y al examen del presupuesto ejercicio en el año anterior, pero sin tener injerencia en el destino del gasto.

Esta tensión es hasta nuestros días cuestión por resolver, ya que en ese tiempo se consideraba que por la preexistencia de la soberanía de los estados, según ellos, por ese hecho eran los titulares de todas las rentas e impuestos, y que de acuerdo al pacto federal de 1857, solo habían cedido a la federación los derechos sobre la importación y exportación de mercancías y las rentas de servicio por la acuñación y emisión del papel sellado y por lo cuál se comprometían a abolir las alcabalas y aduanas en sus territorios, discusión esta de gran actualidad y vigencia en el contexto del sistema federal del siglo XXI.

Años más tarde, antes de que Lerdo de Tejada concluyera su mandato, Porfirio Díaz mediante el Plan de Tuxtepec, toma el poder por la vía armada, dando inicio a su dictadura que duró casi treinta y cinco años (1877 - 1911).

Las características de la dictadura porfirista son muy conocidas pues la producción fue eminentemente de explotación campesina por medio de las haciendas, la concentración del capital estaba en pocas manos y principalmente extranjeras, y el ejercicio del poder era dictatorial con designación en la practica de todos los cargos públicos por el dictador.

Con la llegada de Porfirio Díaz al poder, en 1887 se reformó la Constitución para permitir la reelección del presidente y de los gobernadores, esta reforma favoreció la emergencia de nuevas prácticas políticas que tendían a diferencia de las que le precedieron, a concurrir en una conciliación entre el ejecutivo federal y los de los estados; si bien, el primero como los segundos no actúan independientemente de

los intereses de sus respectivos entornos, se manifestarán además de por los canales institucionales como los congresos y ayuntamientos, a través de relaciones extrainstitucionales en donde la amistad, la camaradería y la lealtad jugaron un papel fundamental en las relaciones y tratos políticos y financieros de la época.

Con lo anterior, las tensiones entre la federación y los estados tienden a abandonar la anterior correlación entre política e institucionalidad, para ubicarse en el contexto de lo meramente político, que en todo momento favoreció la verticalización del poder en manos del Ejecutivo Federal y de los gobernadores en los estados.

Estas circunstancias referidas, facilitaron el retorno de los grandes notables y caciques a las gubernaturas de los estados, especialmente en los que en la etapa precedente habían sido excluidos por la lucha faccional y la intervención federal. El regreso a los principales cargos políticos de los estados por los miembros de muchas familias notables, caciquiles y de hondas raíces regionales, permitió una mayor gobernabilidad y una mayor regulación de las luchas facciosas en el contexto de una dictadura militar, con lo que incluso, el ejecutivo federal no recurrió tanto a la desaparición de poderes locales que permitían la intervención federal en los estados a través del nombramiento de gobernadores interinos, práctica ejercida incluso en tiempos muy recientes.

Estas prácticas mencionadas han permitido identificar el surgimiento de prácticas de tipo conciliatorio entre los ámbitos federal y locales para negociar todo lo relacionado con las relaciones entre los distintos ámbitos de gobierno, incluyendo desde luego las de los poderes públicos. Esta práctica ha sido originaria de la dictadura y constituye la degeneración progresiva de la institucionalidad federalista hasta nuestros días.

Cabe recordar que en la época de la dictadura estas prácticas conciliatorias terminaron por privar al Congreso de sus facultades más importantes, las de definir la política del presupuesto público, y también de privar a los estados, en especial de los más débiles de poder influir en el gasto federal y por consiguiente en la variable económica a partir de la política.

El modelo porfirista entró en crisis durante la depresión mundial de los años de 1890 - 1901, en donde las injusticias sociales y las desigualdades económicas aunadas al despotismo y la antidemocracia del gobierno, fueron el medio más propicio para que los movimientos revolucionarios y antireeleccionistas progresaran e impulsaran un movimiento social amplio, que adquirió importancia nacional y desembocó en la Revolución Mexicana y la transformación del Estado Mexicano con la elaboración de la Constitución de 1917, la primera Constitución social del mundo³⁴, al establecer derechos como principios constitucionales que

³⁴ Burgoa Orihuela Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México D.F., 1983, p.p.1005-1038.

reflejaron conquistas populares y de clase mediante la lucha armada, esto es, los derechos sociales en beneficio del pueblo mexicano, como la educación, vivienda, entre otros. Este movimiento social revolucionario es el primero del siglo y la referencia inicial del constitucionalismo social en el mundo.

Con la Constitución de 1917 se afianza el Sistema Federal como una forma estable de Estado. Como ya se ha expuesto, tuvo que pasar por una serie de periodos y luchas con mucha inestabilidad política y social para llegar a ser la base de la vida política del país.

El Federalismo mexicano es *sui generis* por que nace como una necesidad de dar unidad a las provincias para lograr su integración como nación. Nace basado en la estructura existente en sus provincias, respetándolas y agrupándolas en un Estado Federal. Este panorama nos proporciona una idea bastante clara del génesis del Federalismo Mexicano que nos permite apreciar su naturaleza propia y distinta del Federalismo Norteamericano, cuyo proceso de creación como se observó anteriormente en su apartado especial, fue a todas luces inverso al que se siguió en México.

El Federalismo en México no se ha perfeccionado, pues su carácter histórico le da un carácter cambiante. Es un Federalismo en evolución hacia la aplicación y observancia de sus principios originarios.

A continuación se presenta un cuadro en la siguiente página, que presenta en orden cronológico los diversos instrumentos normativos y constitucionales en la vida del federalismo en México y que se relaciona como hemos visto, con una evolución histórica en la vida nacional:

INSTRUMENTOS CONSTITUCIONALES DE MEXICO.

	Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón (Agosto de 1812).
	Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional (Chilpancingo 14 de septiembre de 1813).
	Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Apatzingán 22 de octubre de 1814).
	Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (18 de diciembre de 1822).
	Pacto Federal de Anáhuac (Julio de 1823).
	Acta Constitutiva de la Federación (31 de Enero de 1824).
Los Diversos Instrumentos Constitucionales De La Vida Independiente De México.	Constitución de 1824. Instauración del Federalismo
	Constitución Centralista de las Siete Leyes (1836) Supresión del Federalismo.
	Las Bases Orgánicas de 1843. Restauración del Federalismo (12 de junio de 1843).
	El Acta de Reformas de 1847, que innovó el texto original de 1824.
	Las Bases para la Administración de la República (abril de 1853).
	El Plan de Ayutla, que sirvió como norma de gobierno hasta la expedición de la nueva constitución. (octubre de 1855 a 30 de noviembre de 1857).
	Constitución de 1857. Consolidación del Federalismo.
	Las Leyes de Reforma.
	La Constitución de 1917.

Fuente: Elaboración propia, con datos y circunstancias analizadas y referidas en el propio texto.

En términos de un ejercicio de síntesis de los hechos históricos más significativos en la vida federal de nuestro país, podemos referir que en el año de 1824, la nación se erige en una República Federal, siendo su primer presidente Guadalupe Victoria. En el año de 1845, el Estado de Texas, fue anexado a los Estados Unidos de América. Al año siguiente, los norteamericanos invaden el país y de acuerdo al Tratado de Guadalupe Hidalgo, concertado en el año de 1848, México pierde el 51 por ciento del territorio nacional.

En el año de 1853, Antonio López de Santa Anna, se hizo nombrar dictador vitalicio, pero tiempo después Juan Alvarez proclama el plan de Ayutla en 1854, proponiendo reformas de esencia al país. Mas tarde Santa Anna, fue derrocado por el Partido Liberal encabezado por Juan Alvarez y posteriormente por Comonfort, quien inicia las reformas en lo militar y en lo eclesiástico, aunque tales reformas encontraron resistencia en los medios conservadores. En el año de 1857, estallo la llamada Guerra de Reforma.

Benito Juárez, aparece en la escena política como defensor de la legalidad republicana. En el año de 1861, Juárez restablece la unidad nacional, después de vencer a los conservadores. En el año de 1859, promulga las Leyes de Reforma. Con el pretexto de un adeudo económico, una expedición francesa, invadió el país, ocupando la ciudad de México, en el año de 1863.

Los sectores conservadores junto con el clero ofrecieron el país a Maximiliano de Habsburgo, quien gobernó al país bajo el titulo de emperador. Juárez, a pesar de la usurpación, no se dio por vencido y en su retiro en Ciudad Juárez inicio campaña contra los invasores, hasta que mas tarde recupera el poder y fusila a Maximiliano.

En el año de 1886 Porfirio Díaz llega al poder reeligiéndose por 30 años, hasta el año de 1911: su gobierno se caracterizó por establecer un régimen duro que favoreció la concentración de la propiedad y la inversión extranjera, principalmente la europea. Contrario a la reelección, Francisco I. Madero, se opuso a su régimen y enarboló la bandera de dicha proclama, sus aspiraciones tenían carácter meramente reformista en el plano político a diferencia de Pascual Orozco y Emiliano Zapata que buscaban un cambio radical particularmente en el aspecto agrario.

El 20 de noviembre de 1910 se inicia la Revolución Mexicana que determino la lucha de distintas acciones e intereses, tanto políticos como económicos, inclusive entre los propios revolucionarios. Como resultado de dicho movimiento social, Venustiano Carranza, promulgo la constitución de 1917, orientada principalmente con sentidos revolucionarios y anticlericales. El General Alvaro Obregón en 1920, acaudilla una rebelión contra Carranza y establece las bases políticas de la Revolución. Lo siguió en la presidencia Plutarco Elias Calles en el año de 1924.

Alvaro Obregón intenta de nueva cuenta ser presidente, lo cuál logra, pero antes de tomar posesión fue asesinado y lo sustituye Pascual Ortiz Rubio en la presidencia. En 1934, ocupa la presidencia el General Lázaro Cárdenas, quien nacionaliza el petróleo y realiza una amplia reforma agraria.

De esta manera, el país entra en un periodo de tranquilidad y de sucesión presidencial, lo que hace posible el desarrollo industrial, económico, político y social. Después de Lázaro Cárdenas, han sido presidentes de nuestro país: Manuel Ávila Camacho (1940-1946); Miguel Alemán (1946-1952); Adolfo Ruiz Cortinez (1952-1958); Adolfo López Mateos (1958-1964); Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970); Luis Echeverría Alvarez (1970-1976); José López Portillo (1976-1982); Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988); Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994); Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), y hasta nuestros días se mantiene dentro del marco constitucional la transmisión del poder, cuando se ha elegido por primera vez un Presidente de la República proveniente de un Partido de oposición para el periodo 2000 - 2006.

Este ha sido un bosquejo de la historia de nuestro país, por lo que resulta necesario hacer una referencia general a otros sistemas federales en el mundo y pasar después al análisis de la Constitución de 1917 y su correspondiente conformación federal e institucional del país.

1.6 Otros Sistemas Federales.

Después de que en los Estados Unidos de América se formalizó en definitiva el Sistema Federal como forma de gobierno, tal como lo hemos referido brevemente en apartados anteriores, la forma federal de estado fue adoptada tanto en países latinoamericanos como México, Brasil, Venezuela y Argentina, los que compartían antecedentes similares en la vida interna tanto política, económica y social por ser parte de las colonias de España y Portugal respectivamente.

El Sistema Federal³⁵ también está presente como forma de gobierno en Europa, Asia, Africa y Oceanía. Para efectos de referencias complementarias, citaremos las características de cinco países con este mismo tipo de gobierno, ya que el Federalismo como forma de organización política va a encontrar similitudes entre los países que se rigen bajo esta forma, y al mismo tiempo contienen diferencias importantes como características propias de cada país, las cuáles van a determinar algunos aspectos peculiares en cada uno de ellos.

³⁵ De acuerdo con el Anexo Número 1, contenido al final de este trabajo. El Sistema Federal que se practica en 20 países representa un 10% de todos los países del mundo, así mismo representa gobernar a más de 2 mil millones de personas (20% de la población mundial aproximadamente) bajo 8 de las 20 economías más grandes del mundo. Por su población, economía, y extensión geográfica, se puede decir que América prácticamente vive bajo el Sistema Federal.

Antes de iniciar la descripción general de algunos de los países que actualmente viven bajo una forma de Estado Federal, haremos las siguientes precisiones. En la enciclopedia británica de edición de 1998 y en los almanaques mundiales ediciones de 1999, se tienen registrados y reconocidos ciento noventa y tres países, de los cuáles no todos pertenecen a las organizaciones internacionales principales, aunque sí la mayoría; de los países en el mundo podemos mencionar a los siguientes veinte países que viven actualmente bajo una forma de Estado Federal, comparativamente se pueden hacer muchos análisis entre ellos pero por las limitaciones de este trabajo mencionaremos solo algunas características.

En América los países con Sistema Federal son los siguientes: Canadá, Estados Unidos de América, Estados Unidos Mexicanos, República Federativa de Brasil, República de Venezuela, República Argentina.

En Europa los países con régimen de vida federal son: República Federal de Alemania, Confederación Suiza, República de Austria y la República Federativa de Yugoslavia.

En Asia, los países cuya forma de estado es federal son: República de la India, Malasia y la República Islámica de Pakistán.

En Africa los países que practican el federalismo son : La República Federal de las Islas Comoras, la República Federal Democrática de Etiopía, la República Federal de Nigeria y la República del Sudán.

En Oceanía son estados federales los siguientes: Commonwealth de Australia, los Estados Federados de Micronesia (administrados por los Estados Unidos de América) y la República de Palau.

En estos países la constante es que en una Constitución escrita se establece la forma de estado federal en la que viven, además de que la división de los ámbitos de gobierno están bien identificados en donde el gobierno de la unión federal o es denominado federal, central o consejo federal; y en el ámbito local el gobierno se puede denominar estados, provincias, cantones, gobernaturas, emiratos o repúblicas. Lo que es una constante es que en ellos se da una división de competencias entre sus ámbitos reconocidos de gobierno.

De estos estados se podría analizar si los gobernantes locales son designados o elegidos por el pueblo, si hay reconocimiento de niveles de gobierno o administración inferior a los estados, si se repite la estructura política y administrativa del nivel federal en el local, el estudio comparativo de sus constituciones o de su técnica jurídica o bien las características propias del origen político y social de su forma federal.

Para el presente estudio referiremos algunos antecedentes generales de países representativos de régimen federal. De Europa, Suiza y Alemania, tienen algunas similitudes, la principal es que ambas naciones antes de organizarse políticamente

en estados federales, tuvieron varios intentos por implantar el federalismo como forma de Estado.

Por una parte, la Confederación Suiza surge al disminuir el poderío del Sacro Imperio Romano Germánico, y en 1291 los Cantones de Uri, Schwyz y Unterwald establecieron un pacto perpetuo para la defensa mutua de los derechos y las libertades de cada comunidad; para el año 1353 la Confederación estaba formada por ocho Cantones los de Lucerna, Zurich, Glaris Zug y Berna, además de los primeros tres antes mencionados. En sus inicios era solo una aglomeración muy débil, pero al fortalecerse la unión, esta fue acrecentándose gracias a sus victorias militares, prueba de ello es que en 1513 eran ya trece los miembros de la Confederación.

Los tratados de Westfalia de 1648 reconocieron la independencia total de los cantones con respecto al imperio germánico, así la Confederación se emancipó definitivamente. Sin embargo, la Revolución francesa tuvo grandes repercusiones en Suiza, provocando que la unión de los trece cantones se desintegrara con la entrada de las tropas francesas en 1798, pero una vez derrotadas las tropas napoleónicas quedó nuevamente reinstaurada la Confederación Suiza y el Congreso de Viena garantizó la neutralidad perpetua de Suiza.

Para 1848 una nueva constitución hizo de Suiza un verdadero estado federal, dotado de un gobierno central con sede en Berna, de esta forma el poder, que pertenecía casi exclusivamente a los cantones, fue compartido entre estos y el Estado Federal.

En Alemania, el primer intento por instaurar el sistema federal fue la Confederación del Rin, creada por Napoleón en 1806 y formada por 16 principados alemanes. Posteriormente, en 1815, el Congreso de Viena dio una nueva estructura a Alemania, en lugar del Sacro Imperio Romano Germánico fue establecida la Confederación Germánica en 1815, de 39 estados autónomos, entre los que se contaban Austria y Prusia, cuya rivalidad caracterizó la historia de dicha confederación; otro ensayo fue la Confederación Germánica del Norte en 1867 - 1870, organizada por Bismarck, que comprendía los veintidós estados situados al norte, estos y los cuatro estados situados al sur dieron forma al nuevo imperio Alemán, denominado Imperio de Bizmarck (1871 - 1890), el cual era de carácter federal puesto que los estados mantenían sus dinastías y sus asambleas.

La historia de Alemania del siglo XX es inseparable de la Primera y Segunda Guerras Mundiales, al finalizar esta última y con el reparto del mundo entre los países aliados, Alemania es dividida en dos grandes unidades políticas en 1949: La República Federal Alemana o Alemania Occidental, y la República Democrática Alemana o Alemania Oriental; ambas se unen como el mundo entero lo conoció en 1993 y dan forma a la República Federal de Alemania.

Finalmente, Canadá y Australia tienen la característica común de haber experimentado la rivalidad acérrima de los imperialismos inglés y francés para

colonizarlas; siendo mas tarde dominadas por la Corona Inglesa. Debido a esto las Actas de Constitución (Canadá en 1867 y Australia en 1900), reflejan la influencia y similitud con la Constitución de la Gran Bretaña, principalmente en el sentido de que algunas atribuciones y facultades quedan concedidas a la Reina de Inglaterra, además en dichas actas se expresa claramente el deseo para unirse federalmente en una Comunidad, bajo el dominio de la Corona de la Gran Bretaña e Irlanda.

En Canadá, la Carta de 1867 es conocida como la "British North America Act", que es un estatuto promulgado por el Parlamento Británico siguiendo la teoría constitucional del imperio de la Gran Bretaña. A pesar de que de acuerdo a la Constitución de la Confederación, el Canadá tenía la facultad de auto-gobernarse, se le consideraba todavía parte del Imperio Colonial Británico, por lo tanto estaba legalmente subordinado al Parlamento Británico y a los poderes discrecionales del Primer Ministro y Gabinete Británicos.

La Confederación Canadiense entró en vigor el 1 de julio de 1867, y a medida que avanzó la colonización por el oeste de Canadá se incorporaron a ella nuevas provincias. En años recientes, el Canadá busca los mecanismos jurídicos para realizar enmiendas a la Constitución sin que éstas sean revisadas y posteriormente promulgadas por el Parlamento Británico.

En el caso de Australia como se ha señalado, fue un dominio inglés que tuvo la facultad de promulgar su propia constitución. En 1891 se reúne por primera vez una Convención Federal que designa inmediatamente un comité encargado de redactar un proyecto de constitución federal; posteriormente es aceptada la Federación mediante un segundo referéndum en 1899. Un año mas tarde, Australia Occidental se une a la Federación, y para el año de 1901 se proclama oficialmente la Commonwealth de Australia.

Cabe destacar que ambos países dejaron de pertenecer al Imperio Colonial Británico, a pesar de ello, en la actualidad forman parte de la Comunidad Británica de Naciones (Commonwealth).

Como se muestra anteriormente, el sistema federal a través de la historia ha sido adoptado por países disímiles tanto en aspectos históricos y geográficos, políticos, culturales y sociales: cada uno de ellos se rige bajo un orden común que regula y legisla las competencias de la Federación y los Estados miembros en un conjunto de normas que por lo general, reciben el nombre de Constitución.

Este ordenamiento jurídico de carácter general, predomina en el territorio y la población del estado federal, y aunque las entidades (estados, provincias o cantones) gozan de cierta autonomía y participan del poder, solo pueden ejercerlo en aquellas materias que la Constitución (Ley Básica, Carta Magna, Acta Constitucional etc.) les atribuye.

El estado federal representa un aumento en la distribución de competencias, especialmente en aquellos casos en los cuáles no solo la ejecución y la legislación se encuentran repartidas entre una autoridad central y varias autoridades locales, sino cuando, se confiere a los órganos legislativos de los estados miembros, competencia para establecer una Constitución de carácter local, pero sin contravenir las disposiciones de la Constitución General.³⁶

Aunque el único medio para determinar si un estado es federal o no, es el examen del contenido de su Constitución y no el nombre que arbitrariamente adopte cada país para definir su forma de Estado.³⁷

Al respecto cabe mencionar que estas circunstancias han propiciado análisis erróneos que han llevado a considerar en el ámbito internacional, a los sistemas de gobierno como el de España, como un "híbrido federal", por el hecho de desarrollar en el ámbito local gobiernos con una gran autonomía. Esta circunstancia es importante por que en nuestro país se ha llevado dicho análisis hasta las tribunas más importantes del país como es el Senado de la República, lo cuál resulta equivocado.

En el cuadro de las dos páginas siguientes, se muestra un resumen esquematizado de las características generales de la forma federal adoptada por los países antes referidos, a manera de complemento a la anterior exposición.³⁸

³⁶ Centro de Informática Legislativa del Senado de la República, *El Federalismo Mexicano: Elementos para su Estudio y Análisis*, México D.F., 1995, p.20.

³⁷ Kelsen Hans, op.cit.,p.84.

³⁸ Cuadro de elaboración propia, con información obtenida del Almanaque Mundial 1999, editado en México D.F., por editorial Televisa, y por la consulta realizada en las direcciones del sistema Internet a las páginas de los gobiernos referidos en los cuadros y de su Constitución vigente.

REFERENCIAS CONSTITUCIONALES (CUADRO COMPARATIVO)

	ESTADOS UNIDOS 1788	MEXICO 1824	SUIZA 1848
FORMA DE GOBIERNO	LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA GARANTIZAN A CADA ESTADO DE ESTA UNION UNA FORMA REPUBLICANA DE GOBIERNO. (ART. 4, SECC. 4 CONST.)	REPUBLICA REPRESENTATIVA. DEMOCRATICA. (ART. 40 CONST.)	SUIZA ES UN ESTADO CONFEDERADO DEMOCRATICO, LIBRE Y SOCIAL. (ART. 1, SECC. I CONST.)
ORDENES DE GOBIERNO	FEDERAL. (ARTS. 1-6, 11, 15, 17, 19, 20, 24, 26 CONST.)	FEDERAL (ARTS. 50-114 CONST.)	CONFEDERAL. (ARTS. 35, 37, 40-44, 47-114, 121-166 CONST.)
	ESTATAL (ART. 1, SECC. X; 4; SECC. IV, 10, 14, 15, 24; SECC. I, 26 CONST.)	ESTATAL (ARTS. 115-122 CONST.)	CANTONAL (ARTS. 3, 32-36, 38, 45, 65, 75, 77, 95, 103, 108, 115-120 CONST.)
	LOCAL (LA CONSTITUCION NO HACE REFERENCIA A ESTE NIVEL)	MUNICIPAL HASTA LA CONSTITUCION DE 1917 (ARTS. 115 CONST.)	COMUNAL (ART. 33, FRACC. 2, CONST.)
PODER LEGISLATIVO FEDERAL	RESIDE EN : • UN SENADO • UNA CAMARA DE REPRESENTANTES (ART. 1, SECC. I CONST.)	DEPOSITADO EN UN CONGRESO GENERAL DIVIDIDO EN DOS CAMARAS: • DIPUTADOS • SENADORES (ART. 50 CONST.)	EJERCIDO POR LA ASAMBLEA GENERAL DIVIDIDA EN : • CONSEJO NACIONAL • CONSEJO DE LOS ESTADOS (ART. 126, FRACC. 2 CONST.)
PODER EJECUTIVO FEDERAL	SE CONFIERA AL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. (ART. 2, SECC. 1, CONST.)	EJERCIDO POR EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (ART. 80 CONST.)	CONSEJO FEDERAL DIRIGIDO POR EL PRESIDENTE DE LA CONFEDERACION. (ARTS. 148-156 CONST.)
PODER JUDICIAL FEDERAL	SE DEPOSITA EN : TRIBUNAL SUPREMO TRIBUNALES INFERIORES (INSTITUIDOS POR EL CONGRESO) (ART. 3, SECC. I CONST.)	SE DEPOSITA EL EJERCICIO EN UNA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, EN TRIBUNALES EN MATERIA DE AMPARO Y UNITARIOS EN MATERIA DE APELACION Y EN JUZGADOS DE DISTRITO. (ART. 94 CONST.)	DEPOSITADO EN LA CORTE FEDERAL, QUE ES LA SUPREMA AUTORIDAD DE JUSTICIA DE LA CONFEDERACION. (ARTS. 108-111 CONST.)

	CANADA 1867	AUSTRALIA 1900	REP. FED. ALEMANA 1949
FORMA DE GOBIERNO	LAS PROVINCIAS DE CANADA, HAN EXPRESADO SU DESEO PARA UNIRSE FEDERALMENTE... (ACTA CONST. 1867)	LOS PUEBLOS DE ... HAN ACORDADO UNIRSE EN UNA COMUNIDAD FEDERAL INDISOLUBLE... (ACTA CONST. 1900)	LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA SERA UN ESTADO DEMOCRATICO Y FEDERAL (ART. 20, SECC.1 LEY BASICA)
ORDENES DE GOBIERNO	FEDERAL (ARTS. 9-57, 91, 96.133, 146, CONST.)	FEDERAL (ARTS. 1 105, 121 128 CONST.)	FEDERAL (ARTS. 20-37, 62-104, LEY BASICA)
	PROVINCIONAL (ARTS. 58-95 CONST.)	ESTATAL (ARTS. 106-120 CONST.)	ESTATAL (LANDER) (ARTS. 20-37, 84,85, 88, 91, 96 LEY BASICA)
	MUNICIPAL (ART. 92, SECC. 8 CONST.)	LOCAL (LA CONSTITUCION NO HACE REFERENCIA A ESTE NIVEL)	MUNICIPAL (GEMEINDEN) (ART. 28 LEY BASICA)
PODER LEGISLATIVO FEDERAL	PARLAMENTO FORMADO POR: • LA REINA • CAMARA DE LOS COMUNES • SENADO (ART. 17 CONST.)	EL PARLAMENTO FEDERAL CONSISTE EN: • LA REINA • CAMARA DE REPRESENTANTES • SENADO (ART. 1 CONST.)	RESIDE EN: • BUNDESTAG (REPRESENTAN AL PUEBLO) • BUNDESRAT (REPRESENTAN A LOS "LÄNDER") (ART. 38, 50 LEY BASICA)
PODER EJECUTIVO FEDERAL	DEPOSITADO EN LA REINA Y EJERCIDO POR EL GOBERNADOR GRAL. Y EL PRIMER MINISTRO.* (ARTS. 9-12 CONST.)	DEPOSITADO EN LA REINA Y EJERCIDO POR EL GOBERNADOR GRAL. Y EL PRIMER MINISTRO.* (ART. 61 CONST.)	EJERCIDO POR: EI PRESIDENTE FEDERAL EI CANCELLER FEDERAL MINISTROS FEDERALES (ARTS. 54, 62 LEY BASICA)
PODER JUDICIAL FEDERAL	DEPOSITADO PARA SU EJERCICIO EN: CORTE SUPERIOR JUZGADOS DE DISTRITO CORTE GENERAL DE APELACION (ARTS. 96, 101 CONST.)	INVESTIDO EN UNA SUPREMA CORTE FEDERAL DENOMINADA COMO SUPREMA CORTE DE AUSTRALIA. (ART. 71 CONST.)	EJERCIDO POR: CORTE CONSTITUCIONAL FEDERAL CORTES FEDERALES CORTES DE LOS "LÄNDER" (ARTS. 92 LEY BASICA)

Fuente: Elaboración propia con la información referida.

* Es muy importante señalar que el texto constitucional de Canadá y Australia, no hacen referencia alguna sobre el Primer Ministro y el gabinete, toda vez que las funciones de estos están reguladas por reglas no escritas denominadas "Convenciones Constitucionales".

CAPITULO II. LA FORMA DE GOBIERNO Y LOS AMBITOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

La forma de gobierno y los ámbitos de la administración pública en México, son por naturaleza dos campos de estudio perfectamente diferenciados que metodológicamente no pueden estar separados del tema del federalismo, ya que este mismo, es en sí, una de las formas de gobierno posibles, pero que en el derecho positivo mexicano es la que prevalece, por tanto, el federalismo debe analizarse considerando las modalidades que la Constitución determina para la forma de Estado, siendo estas la de la República, la República Democrática y la República Federal.

En este mismo sentido, la división del poder público resulta esencial para la comprensión integral del sistema federal, ya que es mediante esta forma de ejercicio del poder dividido, mediante lo cuál se pueden analizar con detalle las facultades y obligaciones que cada uno de los tres poderes ejerce en el ámbito de lo público; de este misma manera resulta imprescindible el análisis de una de las esencias del sistema federal: la existencia de dos ámbitos de poder público, radicados en un gobierno federal y 31 gobiernos estatales y uno correspondiente al Distrito Federal.

De igual importancia resulta para el estudio del Sistema Federal en México, las facultades que ejercen los municipios en los asuntos públicos, así como la manera en que interaccionan tanto el gobierno federal con los ámbitos estatales y municipales por un lado y por otro, la relación también de concurrencia entre los gobiernos estatales con los municipales.

El estudio que se presenta constituye la precisión doctrinaria y jurídica de la forma de gobierno de tipo federal, pero además define en la actualidad, la realidad de conceptos de soberanía y autonomía de los estados, categorías básicas para pensar el federalismo de nuestros días.

2.1 La Forma de Gobierno.

La forma de gobierno que vamos a analizar en esta parte es la relacionada con el carácter político del Estado Mexicano, es decir el principio activo de que consta la esencia del Estado, mediante el conjunto de órganos que determinan la orientación de la vida nacional.

Para la comprensión de la forma de gobierno y de los ámbitos de la administración pública, es necesario el análisis de los preceptos constitucionales vigentes que caracterizan a los Estados Unidos Mexicanos y estudiar en lo que es objeto de nuestro interés, los poderes federales y su relación con los estados integrantes de la federación y con el municipio como una forma político - administrativa prevista en nuestra Constitución vigente.

En primer término es necesario hacer un estudio ligero sobre los conceptos básicos de Monarquía y República para poco a poco profundizar en el estudio de los preceptos que denotan el contenido republicano federal que se prevé para el Estado Mexicano, desarrollando su análisis respectivo.

La palabra monarquía de origen griego significa gobierno de una persona. Es una forma de gobierno en la cuál el poder supremo se atribuye a una sola persona que recibe el nombre de rey, monarca o emperador y que llega al poder por derecho de nacimiento (monarquía hereditaria) o puede, también acceder, por elección; en este caso estaríamos frente a una monarquía electiva. Ahora bien, puede ser absoluta o limitada. La monarquía absoluta considera que el poder del monarca es superior a la ley, mientras que en la limitada, el poder es limitado por una ley suprema (Constitución) e inclusive divide el ejercicio del poder monárquico en varios órganos del Estado.

2.1.1 La República.

En contraposición al concepto de monarquía encontramos a la forma gubernativa llamada República. Etimológicamente proviene de "*ResPública*", que se entiende como lo relativo a la cosa pública. Esto es, lo referente al Estado, a la función pública.

La República es una forma de gobierno que se basa en principios de elección de los gobernantes y de que la soberanía reside en la nación. En la República, el jefe de Estado se legitima no en función de un derecho hereditario u otorgado por una divinidad, sino que se legitima mediante una elección. El ejercicio del poder por parte del elegido, no es vitalicio sino revocable con la periodicidad que la propia ley establece.

La República puede existir en un Estado que tenga una forma federal o central, estas concepciones se basan, según sea, en que el poder político se encuentre centralizado en un gobierno central o bien, dividido entre Estados miembros y un ente superior, llamado Federación, que representa a la nación¹. Luego entonces, existe necesariamente en una Federación una división de competencias o atribuciones con los estados miembros. Por tanto en los Estados Federales existe

¹ Tena Ramírez Felipe, op. cit. p.p.132-133.

una división de poderes federales y de poderes estatales, es decir, un ejecutivo, un legislativo y judicial en lo federal y, otro en lo estatal o local. En cambio, en un estado central unitario, no hay pluralidad de Constituciones o gobierno (federal y local) sino que, al contrario, existe unidad política y constitucional, el gobierno es homogéneo e indivisible y sus comarcas, regiones o departamentos carecen de autonomía o gobierno propio.

En los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, que se encuentran ubicados en el Título Segundo, Capítulo I, relativo a la soberanía nacional y de la forma de gobierno, se establecen los fundamentos de la forma de gobierno republicana y la forma de estado federal, al enunciar textualmente que:

Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

2.1.2 La República Democrática.

La república democrática se refiere en el caso del Estado Mexicano a la suma de dos grandes categorías políticas que están contempladas en la propia Constitución y que caracterizan a toda la estructura política, de gobierno y por consiguiente de la administración pública, lo que dice al respecto la Carta Magna se comprende fundamentalmente en lo siguiente:

Los Partidos Políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del

poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán el derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los principios constitucionales que se establecen en tales preceptos son los siguientes:

- 1.- La soberanía nacional reside tanto en origen como en esencia en el pueblo.
- 2.- Hace referencia a principios de democracia pura, como lo son: el que el poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio; y el relativo a que el pueblo tiene, en todo tiempo, el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.
- 3.- El pacto federal republicano es resultado de la voluntad popular.
- 4.- El pueblo mexicano se constituye en una forma republicana, representativa, democrática y federal.
- 5.- La federación se compone de Estados libres y soberanos (autónomos), en todo lo concerniente a su régimen interior.
- 6.- Las directrices de la federación mexicana se encuentran dadas por la constitución y, por tanto, la Federación como los Estados miembros se subordinan a la Constitución Federal.
- 7.- La soberanía popular se ejerce mediante los órganos de poder por ella creados, es decir por los Poderes de la Unión, dentro de los límites que la propia Constitución les asigna.

Desarrollando dichos principios tenemos que:

- 1.- La soberanía nacional reside tanto de origen como en esencia en el pueblo: Este principio contiene las dos tesis más importantes respecto de la soberanía: La clásica de Juan Jacobo Rousseau² y la historicista de Emmanuel Sieyès³.

² Rousseau Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Editorial Porrúa, México D.F., 1977, p.p.14-21.

En efecto, al referirse que la soberanía es nacional, implica la tesis historicista, pues la soberanía al residir en el pueblo no es naturalmente considerada, sino que reside a través de un cuerpo estable llamado nación, donde los valores históricos se mezclan para impedir los cambios bruscos que pueden violentar la tradición histórica del país. Por nación, para tales efectos debe de entenderse como el grupo de hombres, generalmente grande, unidos por sentimientos de solidaridad y de fidelidad que ayudan a crear una historia común y que por características como la raza, la lengua y el territorio, tienen el propósito de vivir y de desarrollarse juntos en el futuro.

La tesis clásica de la soberanía fue elaborada por Rousseau y la describe en su obra el Contrato Social. Esta tesis sostiene que la soberanía consiste en la expresión de la voluntad general que confiere al pueblo en lo interno, como titular del poder soberano, la prerrogativa para darse la estructura sociopolítica y el orden jurídico que más le convenga, sin que pueda ser limitado en su ejercicio por algún otro poder. Rousseau, afirma, que el poder soberano del pueblo es inalienable, indivisible e imprescriptible.

En esta concepción no hay ligaduras con el pasado y la única finalidad es la del pueblo para alcanzar la libertad y felicidad común. Por tanto, al conjugar este principio referido en dichas tesis, debe interpretarse que la soberanía es nacional y popular, pues se vincula a la potestad absoluta del pueblo con antecedentes históricos y con consecuencias que implican la idea de una solidaridad nacional, conforme a nuestra idiosincrasia y nuestras tradiciones.

En consecuencia, la concepción de soberanía que se maneja como principio en nuestra Constitución, refleja la ideología liberal de los doctrinarios de la revolución francesa y pensadores que supieron desarrollar, a partir de la teoría clásica de la soberanía, el concepto mismo de una soberanía moderna; sin embargo, debe decirse que el concepto mismo ha sido desarrollado aún mas, como lo apreciaremos adelante.

2.- Se hace referencia a principios de democracia pura: El poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, y el pueblo tiene en todo tiempo, el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Se ha dicho que la soberanía es nacional y popular, luego entonces, si la soberanía encuentra su origen en el pueblo, en correspondencia, el poder público, entendido como poder de estado, como poder de gobierno y como unidad de acción³, también dimana del pueblo, así pues, ese poder público se crea en beneficio del pueblo, puesto que es este último, quien lo crea a través de la voluntad de los hombres individualmente considerados que al reunirse logran como pueblo y como nación una unidad dentro de un territorio específico, dando pauta a un Estado y a órganos estatales que expresan el poder público soberano.

³ Sieyès Emmanuel, *¿Que es el Tercer Estado?*, Editorial UNAM, México D.F., 1983, p.p. 22-26.

⁴ Heller Herman, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1977, p.p. 256-257.

Si el origen tanto del poder público como de la soberanía radica en el pueblo, entonces este tiene el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, dado que, en esencia la forma de gobierno es poder público estatal, pero este derecho de modificar el gobierno debe entenderse a ejercitarse por la vía de la legalidad que la propia Constitución señala en su artículo 135:

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

Del referido artículo constitucional se desprende que se contiene un Poder Revisor Constitucional, que es un órgano mediante el cuál el pueblo puede alterar o modificar la forma de gobierno y en general la forma de Estado. Es obvio, pero necesario mencionar que si el pueblo no encuentra cause legal o si dentro del cause se desvía su voluntad para alterar o modificar su forma de gobierno, entonces los causes se transforman en acciones violentas, que son la forma de hecho de lograr el cambio político, esto es una realidad que en la historia de nuestro constitucionalismo ha dejado claras referencias de hechos de esta naturaleza que ha incluido la transformación de las instituciones públicas para su mismo funcionamiento.

En el artículo 41 de la Constitución se establece que son los partidos políticos como entidades de carácter público, por las que debe de encausarse todas las tendencias ideológicas para lograr la representatividad, estableciéndose como base de dicho encausamiento el sufragio universal, libre, secreto y directo como vía de acceso al poder público por parte de los ciudadanos.

3.- El pacto federal republicano es resultado de la voluntad popular: Siguiendo con la lógica de los principios que se contienen en los preceptos constitucionales anteriormente transcritos, resulta que uno de ellos se refiere a que el pacto federal republicano resulta de la voluntad del pueblo. En efecto, como se expuso anteriormente, y como resultado de la pugna federalismo - centralismo, la voluntad del pueblo se inclinó hacia la forma indiscutiblemente republicana, y en cambio, con gran discusión hacia el federalismo, pero todo ello fue producto del lamentable tránsito por los senderos de la indeterminación, pero al fin y al cabo la balanza que recogió esa voluntad popular, se inclinó hacia el federalismo.

Como ya se ha mencionado, nuestro federalismo, no es puro ni clásico, como lo pudieran entender los norteamericanos, sino que es un federalismo en esencia pero que se adecua a las necesidades y formas políticas preexistentes y tradicionales de México. La Constitución en su artículo 40 denota el pacto federal y a través de todo su contenido lo desarrolla en sus principios básicos.

Entre ellos, podemos citar, a el muy importante principio de división de poderes que se contiene en el artículo 49 párrafo I de nuestra Carta Fundamental que establece:

...El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...

Esta disposición implica que el poder público del Estado Federal Mexicano se encuentra dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El primero de dichos poderes se deposita en un Congreso General que se integra por una Cámara de Diputados (representantes del pueblo) y una Cámara de Senadores (representantes de las entidades federativas y ahora también de las primeras minorías políticas en las entidades). Por otro lado, el ejecutivo, se deposita en un Presidente y, por último el Judicial, se confía en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, que pueden ser Colegiados en Materia de Amparo y Unitarios en Materia de Apelación y en Juzgados de Distrito (artículos 50, 80 y 94 de la Constitución Federal).

4.- El pueblo mexicano se constituye en una forma republicana, representativa, democrática y federal: Como consecuencia de los principios anteriores, se establece que el pueblo mexicano se constituye en República, Democrática, Representativa y Federal: Hemos visto que en el México independiente y aún después, las formas monárquicas fueron, desde el principio, rechazadas por implicar despotismo e injusticia, debiéndose de recordar que nuestro país logra independizarse de un régimen monárquico después de casi tres siglos de dominio despótico y esclavizante, lo que significa, que por tradición existe rechazo a los regímenes monárquicos.

La república en cambio, por esencia denota la desconcentración del poder que la monarquía aglutina, así como la renovación periódica en el ejercicio del poder y no su perpetuación. En el régimen republicano, se accede al ejercicio del poder público, mediante el sufragio y no mediante disposición hereditaria.

De lo anterior se deduce que la república era la opción que realmente coincidía con el ideario mayoritario del pueblo mexicano. La democracia, entonces era consustancial al principio republicano, dado que el pueblo de México creaba sus órganos estatales y se erigía en República Federal en beneficio del propio pueblo y de acuerdo a la voluntad colectiva, siendo representativa, toda vez que el pueblo determinó que se accediera al poder público del Estado a través de sus representantes que sean elegidos mediante sufragio directo para que se produzca la voluntad popular en todos los demás órganos del Estado.

5.- La Federación se compone de Estados libres y soberanos (autónomos), en todo lo concerniente a su régimen interior: si como se ha dicho, en el pueblo reside la soberanía y este la ejerce a través de los Poderes de la Unión y dado que de acuerdo a lo establecido por el artículo 49 párrafo I de la Constitución

Federal, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; entonces, la soberanía de la Federación se ejerce por tales poderes, en consecuencia son los únicos realmente soberanos.

Los Estados que integran la Federación Mexicana no pueden ser soberanos ni en relación con la Federación, ni con su interior. Se afirma lo anterior, en mérito de que la soberanía no puede dividirse y no puede compartirse, pues al hacerlo y, pretender que los Estados sean soberanos hacia su interior, resulta un contrasentido que debe de esclarecerse a través de una interpretación armónica de los contenidos constitucionales, recurriendo desde luego a la doctrina para tal efecto.

Siguiendo con la tesis de Rousseau y la historicista que se plasma en nuestra Constitución respecto de la soberanía, es indudable que el pretender que los Estados miembros de la Federación Mexicana sean soberanos en sus regímenes interiores, resulta como ya dije, un contrasentido por que no puede haber un Estado soberano que reconozca soberanía a otro (Estado Federal al Estado Miembro) además de que la soberanía debe manifestarse tanto hacia el interior del Estado como frente a los demás Estados.

En consecuencia, debe de entenderse que el concepto al que se refiere la Constitución no es el de soberanía doctrinalmente hablando, sino el de autonomía, concepto que denota independencia relativa; y si la Constitución como pacto Federal reconoce esa independencia relativa en el régimen interior de los Estados miembros, implica que la unión de esos Estados constituye una Federación.

6.- Las directrices de la Federación Mexicana se encuentran dadas por la Constitución y, por tanto la Federación como los Estados miembros se subordinan a la Constitución Federal: Si los Estados se unen en torno de un pacto Federal que se manifiesta a través de nuestra Constitución, resulta entonces, que sus bases directrices de esa Federación, entendida como un todo, debe estar de determinada por la propia Constitución de la República. En consecuencia, la Constitución Federal es el ente supremo (jerárquicamente hablando), al que la Federación y los Estados integrantes deben de ajustarse, pues a través de ella estos últimos han cedido su soberanía para formar un ente distinto que lo es la Federación, con la que tienen innegables vínculos de subordinación y distribución de competencias, que es precisamente lo que permite que la Federación exista como forma de gobierno.

Luego entonces, debe decirse, haciendo un símil con la ciencia química, el que la Federación vendría a ser una molécula con características propias que son el resultado de las características de sus átomos componentes, en este caso los Estados miembros, siendo que la cohesión necesaria para que no se rompa y disgregue esa molécula gigante llamada Federación, se obtiene a través de la energía que produce para lograr tal unión, la Constitución Federal.

Esta comparación estimo que explica en forma mas o menos clara la forma en que se manifiesta un régimen Federal.

7.- La soberanía popular se ejerce mediante los órganos de poder por ella creados, es decir por los Poderes de la Unión, dentro de los límites que la propia Constitución les asigna; Es decir, el ejercicio de la soberanía al realizarse a través de los poderes de la Unión, esto es del Supremo Poder de la Federación dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, su ejercicio debe encontrarse, como ya lo he señalado, ajustado en todo momento a los principios y derechos que al respecto se plasmaron en el pacto Federal a través de la Constitución de la República. Por tanto, su ejercicio debe de estar dirigido a la legalidad, constitucionalidad y voluntad popular.

Para ello, la propia Constitución determina la creación de los órganos necesarios para lograr que el ejercicio de la soberanía siga esas directrices. Tales órganos son por lo que hace a la voluntad popular, el Poder Revisor de la Constitución que se encuentra referido en el artículo 135 de la propia Constitución Federal; y por lo que hace a la legalidad y constitucionalidad, el Organismo de Control de la Constitucionalidad de Leyes y Actos (que corresponde al Poder Judicial Federal, según se desprende de los artículos 103 y 107 del cuerpo legal fundamental).

Una vez establecidos los principios que nuestra Constitución refiere respecto de nuestra forma de gobierno y de Estado, es necesario hacer referencia al punto relativo de los Estados interiores o integrantes en relación con los Municipios, dado que este capítulo tiene por finalidad el establecer conceptos generales y básicos para comprender al Sistema Federal en México, sobre todo en lo relativo al aspecto de jurisdicción territorial para posteriores referencias de actuación de la administración pública.

Considero pertinente que como punto de partida del estudio de estos conceptos se inicie por definir al Estado para que de sus elementos de definición, (territorio, población, el poder público y el derecho)⁵ se parta para precisar puntos medulares de las facultades de los Poderes de la Unión y de las facultades de los Estados miembros así como de los Municipios.

El Estado según George Jellinek, es una corporación territorial dotada de un poder de mando original. Herman Heller⁶, lo define como una conexión social de quehaceres que se manifiesta como un unidad de acción organizada. El Estado es un orden que regula la conducta de los hombres, este orden organiza la coacción social, según lo refiere Kelsen⁷. Por su parte, Tena Ramírez⁸ define al Estado en función de sus elementos, diciendo que se integra por un poder público

⁵ Según Carlos S. Fayt, referido por Andrés Serra Rojas, *Ciencia Política*, Editorial Porrúa, México D.F., 1981, p.p.321-322.

⁶ Heller Herman, op.cit., p.p.259-260.

⁷ Kelsen Hans, op. cit., p.189.

⁸ Tena Ramírez Felipe, op. cit., p.185.

ejercido sobre la población comprendido dentro de un espacio territorial determinado.

Por mi parte, considero que el Estado es una forma de organización humana, establecida en un territorio correspondiente, que se manifiesta a través de un poder público y se estructura por un orden jurídico. De acuerdo a las definiciones expuestas, se puede apreciar que hay algunas que incluyen dos, tres y hasta cuatro elementos o conceptos definitorios.

Hay autores que en su definición dan mayor importancia a tal o cual concepto, por ejemplo Jellinek⁹, quien refiere como conceptos o elementos esenciales al territorio, a la población y al poder público. Según Carlos S. Fayt¹⁰, los elementos esenciales son el territorio, la población, el poder y el derecho. En términos generales puede hablarse de cuatro elementos del estado, mismos que se pasan a definir a continuación:

La población: Es un conglomerado humano que se subordina a la actividad estatal.

El poder público: Es una potestad que se erige por y sobre el pueblo. Es la forma en la que se manifiesta el estado como gobierno y constituye la forma representativa y específica de la voluntad popular. Se caracteriza por su poder coactivo que puede ejercer contra los individuos de la colectividad.

Orden Jurídico: Es el elemento formal del Estado, pues lo organiza y le da forma a través de las normas jurídicas que al efecto se crean por virtud de la voluntad popular y de uno de los órganos que ejerce esa voluntad: El legislativo. Todas las actividades tanto orgánicas como actuación del Estado frente a sus propios órganos, frente a los particulares o bien, de los particulares entre si se regulan por ese orden jurídico.

El territorio: Es el elemento que desde el punto de apreciación del objeto de este estudio es relevante para el mismo, ya que es el punto de partida inicial hacia la esencia de los ámbitos de la administración pública. El territorio se define como la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder. Kelsen, asevera que el territorio de un Estado no es otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado. El territorio se manifiesta como elemento estatal hacia el interior del propio territorio y hacia el exterior frente a otros estados.

En cuanto al interior, las personas que se encuentran en esa porción dimensional llamada espacio y que corresponde a un Estado por disposición de un orden jurídico, están sujetas a la potestad que ejerce ese Estado dentro de los límites de esa porción espacial. En lo referente al exterior, los estados deben respetar los

⁹ Jellinek George, op. cit., p.321.

¹⁰ Serra Rojas Andrés, op. cit., p.323.

territorios de sus similares, por que precisamente es donde se ejerce esa potestad estatal (principio de impenetrabilidad).

El territorio no puede dividirse y corresponde no solo al suelo, sino también al subsuelo y todas las capas subsecuentes. Así como todo el espacio existente arriba del plano terrestre; dentro de las delimitaciones, respecto del espacio aéreo no se ha determinado su limite pero se ha hablado del que podría serlo hasta donde la atracción gravitacional de la tierra tuviera efecto sobre los cuerpos.

Si el Estado es integrado como concepto por el propio concepto de territorio, luego entonces, puede inferirse que: ¿El Estado es propietario del territorio sobre el que ejerce su potestad?.

Para resolver tal interrogante existen tres teorías básicas: La que sostiene que el Estado ejerce un dominio como propietario respecto de su territorio; la que afirma que el Estado no ejerce ese dominio directamente, sino a través de sus súbditos (pueblos) y que el Estado lo que ejerce es un imperium (poder) sobre el territorio; una tercera teoría, afirma eclécticamente que efectivamente el Estado ejerce un imperium sobre el territorio como poder estatal más únicamente tiene dominium (facultad de disposición) respecto de ciertas partes del Estado, como calles, plazas, zonas marítimas, etc. Al efecto es necesario analizar nuestra Constitución para determinar cuál es la naturaleza del poder del Estado sobre el territorio.

2.1.3 La República Federal.

Los conceptos a los que hemos aludido no son simples definiciones sino, que en el texto constitucional se plasman categorías políticas interrelacionadas y que sobre todo se explican por un proceso histórico y social. En el caso de México y de su Constitución en particular, hay que vincular a todos los elementos de la forma de gobierno, por ello continuamos con aspectos particulares de la forma federal del Estado.

He señalado con antelación que cuando un conglomerado humano tiene, de común un espacio físico, un conjunto de tradiciones y similitud de raza, credo, origen, idioma y la identidad de objetivos, entonces estamos en presencia de un conglomerado que constituye una Nación.

Cuando esta nación busca aglutinarse y organizarse políticamente, entonces nos encontramos frente a la forma en que esa nación se manifiesta: El Estado; cuando ese conglomerado humano se ha aglutinado en forma de Estado, entonces se le considera como un pueblo, que al constituir el Estado crea determinados órganos de poder político para estructurarse a los que transmiten toda su voluntad popular que se traduce en poder político y fuerza estatal, es entonces, cuando la soberanía del pueblo, entendida como voluntad estatal, se

manifiesta en todos los órganos del Estado, particularmente en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que constituyen la columna vertebral de un Estado moderno.

Como se ha referido, nuestra Carta Fundamental establece que la soberanía radica en el pueblo y se ejerce a través de los Poderes de la Unión; es decir, en el poder público de la Federación Mexicana es donde se encuentra el ejercicio de su soberanía que se manifiesta a través del Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como divisiones para su debido y republicano ejercicio, en consecuencia, si conforme al artículo 27 de la Constitución Federal, la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación la cuál ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada; entenderemos que es la nación, y en el sentido más objetivo, el pueblo mexicano es quien detenta la propiedad del territorio de nuestro Estado.

Ahora bien, de acuerdo con tales afirmaciones resulta que la acepción de la palabra "Nación", se debe entender en un mismo nivel de jerarquías al gobierno federal y al gobierno de los estados miembros. Por tanto, la nación queda representada por el gobierno federal, pues precisamente a este es a quien el pueblo ha depositado el ejercicio de la soberanía y, por tanto, le corresponde la representación de la nación. En este sentido, se ha establecido con anterioridad tal representación, tal como lo establecía el artículo 27 fracción II de la Constitución Federal¹¹, al haber hecho mención que: ...Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el Gobierno Federal...

De lo expuesto, sería lógico preguntar ¿Cómo es entonces, que la propia Constitución reconoce que los estados tienen un territorio? La respuesta es relativamente sencilla, si se atiende al proceso de formación de una nación y de un Estado, dado que, si como se ha dicho, la nación es la propietaria original del territorio, entonces y conforme a lo establecido por el artículo 42 de la Constitución Federal, si aquel se integra por: Las partes integrantes de la federación, y estas conforme al artículo 43, son los estados integrantes.

Significa entonces que el territorio de los estados locales no corresponde ni en propiedad al estado integrante ni al Estado Federal, sino que corresponde a la Nación y si, como se ha visto, el gobierno federal representa a la nación y la Federación mexicana se organiza con base en la Constitución Federal, resulta obvio que las disposiciones de este cuerpo fundamental, en lo relativo al territorio, lo único que hace es fijar una jurisdicción de competencias por territorio entre la Federación y los estados miembros, jurisdicción que se traduce en la creación y aplicación de leyes dentro de un determinado ámbito espacial por parte, ya sea, del Estado Federal o del estado miembro integrante; por tanto, este último tendrá poder estatal hacia su interior en forma autónoma, en mérito de que hacia el

¹¹ Texto vigente hasta antes de la Reforma No. 16 al Artículo 27, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

exterior se encuentra limitada su jurisdicción por el poder de la federación de crear y aplicar leyes de carácter federal, así como el propio poder de los demás estados miembros.

Es en tal reparto de competencias en donde radica la esencia del Estado Federal y es en las relaciones que un estado guarda con otros estados con jurisdicción propia y exclusiva, en donde se manifiesta la soberanía como concepto de "Suprema Autoridad", en virtud de que solo podemos hablar de soberanía estatal frente a estados que en el ámbito internacional se reconozca su respectiva jurisdicción interna y de que la misma de ninguna manera tienen poder en la de otros estados.

Un Estado Federal se manifiesta hacia su interior en relación con los estados miembros en forma soberana y en forma concertada hacia su exterior, le es reconocida esa soberanía como base de su carácter de Estado que pertenece a una comunidad internacional, no en función de su jurisdicción y poder que se impone, sino en función del respeto de los demás estados a sus respectivos poderes internos, dado que el poder federal de un Estado no puede ejercerse como tal frente a estados con igualdad de poderes que forman parte de la comunidad internacional.

Debemos recordar que conforme al federalismo mexicano, es la nación mexicana la que permite mediante la forma de gobierno Federal que existan dos gobiernos: El Federal y el Local o Estatal. Dichos gobiernos se basan, como ya dije, no en la propiedad de sus respectivos territorios sino en un reparto de jurisdicciones de competencias respecto del territorio nacional, jurisdicciones que se encuentran delimitadas a través del pacto federal contenido en la Constitución, tal y como se desprende de los artículos 40 y 41 de la citada Carta Magna.

De conformidad al pacto federal mexicano, los estados miembros que integran la Federación, en correspondencia a la forma de gobierno federal, adoptan para su régimen interno el gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y organización política y administrativa al municipio libre (artículo 115 de la Constitución Federal). Lo que significa que al ser republicana la forma de gobierno de los estados integrantes, existe un poder público que se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, conformándose así el principio republicano de división de poderes, al afirmar que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

El régimen organizativo de cada estado miembro, se realiza conforme a la Constitución Política de cada estado integrante (artículo 116 de la Constitución General). La forma republicana de gobierno de los estados, se basa en la voluntad popular y esta se manifiesta representativamente a través de los ciudadanos que ejercerán ese poder público, eligiéndose directamente a gobernadores y diputados. Cada estado establece la forma de integrar su poder

judicial conforme a su Constitución y a las disposiciones que como delineadoras señala el artículo 116 fracción III de la Constitución Federal.

2.2 La División de Poderes.

Después de haber expuesto en la primera parte de este estudio la organización constitucional que incluye por igual a los Poderes Federales y a los Estados, vamos a comenzar ahora el estudio de los Poderes Federales en sí mismos.

En el primer párrafo del artículo 49, nuestra Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. El orden en que aparecen citados los poderes en el cuerpo constitucional se dice que refleja la importancia de cada uno de ellos, ya veremos si para los efectos de nuestro estudio así lo es.

Ese precepto consagra la teoría de la división de los tres poderes. Aunque no es materia de esta investigación exponer las doctrinas completas por razones de metodología, sino indagar su realización en la ley suprema, no podemos dejar de lado en este caso la exposición de los antecedentes de la teoría de la división de poderes, ya que resultan necesarios para entender su existencia en nuestra Constitución.

La división de poderes no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y que se haya mantenido inmóvil, sino una institución política, proyectada en la historia de los países como el nuestro. De allí que sea preciso conocer su origen y seguir su desarrollo si se quiere ubicar y entender su realización en un momento histórico determinado, como en el caso de la división de los poderes en México.

Desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó la división de Poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta. De la comparación entre varias constituciones de su época, y teniendo en cuenta el Estado - Ciudad realizado en Grecia, Aristóteles diferenció la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial. De las varias formas combinadas que descubrió en la constitución romana, Polibio dedujo la forma mixta de gobierno.

En presencia de la realidad francesa de su época, Bodino afirmó la existencia de cinco clases de soberanía, que por ser ésta indivisible incluyó en el órgano legislativo. En presencia del Estado Alemán después de la paz de Westfalia, Puffendorf distinguió siete potencias *summi imperii*. Y por último, infiriendo sus principios de la organización constitucional inglesa, Locke y Montesquieu formularon la teoría moderna de la división de poderes.

Pero si es verdad que estos dos últimos doctrinarios, adoptaron el método de sus predecesores, deduciendo una doctrina general de las realidades observadas, sin embargo hay en su teoría un elemento nuevo. Hasta entonces la diversidad de órganos y la clasificación de funciones parecían obedecer exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades, esto es, a una mera división del trabajo.

A partir de Locke, este motivo para fraccionar el poder público, aunque no desaparece, pasa a ocupar un lugar secundario. Y entonces surge como razón superior de dividir el poder, la necesidad de limitarlo, a fin de impedir su abuso. De este modo la división de poderes llegó a ser; y es hasta la fecha, la principal limitación interna del poder público, que halla su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.

Según Locke, para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado. Y Montesquieu dice en una frase que ha llegado hasta nuestros días como médula del sistema de división de poderes: Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder.¹²

La limitación del poder público, mediante su división, es en Locke, y sobre todo en Montesquieu, garantía de la libertad individual. Cuando se concentran el poder legislativo y el poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad; no hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del poder legislativo y del ejecutivo; todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes¹³.

El nuevo destino que se le dio a la separación de Poderes, al ponerla al servicio de la libertad, fue inspirado a Locke y a Montesquieu por la dramática conquista de las libertades públicas, en que empeñó su historia entera el pueblo inglés.

A la inversa de las naciones continentales, principalmente España y Francia, donde según hemos visto, el absolutismo del monarca va segando con el auxilio de los nobles hasta el último vestigio de las libertades comunales, Inglaterra emprende la tarea de arrancar al rey, uno a uno, los derechos de la persona. A partir del siglo XIII casi siete siglos tardó en consumarse esto, pero en la prolongada lucha hay jornadas que alcanzan el ámbito de una guerra por conseguirlo.

De esta manera la Carta Magna consagró los dos principios esenciales de que se iba a nutrir el constitucionalismo del futuro: el respeto de la autoridad a los

¹² Montesquieu Charles de, *El Espíritu de las Leyes*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1982, p.206.

¹³ Idem., p.208.

derechos de la persona y la sumisión del poder público a un conjunto de normas, que en Inglaterra integraban el "*common law*".

En conjunto, la valoración de Montesquieu hecha por sus contemporáneos (que su importancia consistía en haber extendido y robustecido la creencia en las instituciones británicas como medio de libertad política) no era equivocada. El haber residido en Inglaterra le liberó del prejuicio de que la libertad política depende de una virtud superior que sólo habían conocido los romanos y que sólo se había dado en una Ciudad – Estado, también le dio fundamento a su arraigado rechazo hacia el despotismo y le sugirió un procedimiento que permitiera remediar los malos efectos del absolutismo en Francia.

Probablemente no es preciso que Montesquieu creyera posible imitar en Francia al gobierno inglés, pero ciertamente el famoso libro XI del Espíritu de las Leyes, en el que atribuía la libertad de que gozaba Inglaterra a la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y a la existencia de frenos y contrapesos entre esos poderes, permitió establecer esas doctrinas como dogmas del constitucionalismo liberal.

La amplitud de la influencia ejercida por Montesquieu en este aspecto es indiscutible y puede verse en las declaraciones de derechos de las constituciones norteamericanas y francesas.

Esta idea era, desde luego, una de las más antiguas de la teoría política.¹⁴ La idea de la forma mixta de gobierno era tan vieja como "Las Leyes" de Platón y había sido utilizada por Polibio para explicar la supuesta estabilidad del gobierno romano. La monarquía templada o mixta fue una concepción familiar en toda la Edad Media y, a diferencia de la monarquía moderna que había pretendido un poder soberano, el constitucionalismo medieval se había basado en realidad en una división de poderes.

En Inglaterra las controversias entre la corona y los tribunales del *common law* y entre la corona y el parlamento, habían dado importancia concreta a la separación de poderes. En verdad, la idea de la forma mixta de gobierno no había tenido nunca un significado muy definido. Se había connotado en parte una participación en el poder y un equilibrio de intereses y clases sociales y económicos, en parte una intervención en el poder de corporaciones tales como los municipios y consejos y sólo en grado muy pequeño una organización constitucional de poderes jurídicos. Acaso su mayor uso había sido como contrapeso de la centralización extremada y como recuerdo, de que ninguna organización política puede funcionar a menos que pueda dar por supuesta la colaboración y el juego limpio de sus diversas partes.

En la medida en que Montesquieu modificó la antigua doctrina, lo que hizo fue convertir la separación de poderes en un sistema de frenos y contrapesos

¹⁴ Sabine George H., op. cit., p.411.

jurídicos entre las diversas partes de una constitución. No fue muy preciso; gran parte de lo que contiene el libro XI del Espíritu de las Leyes, como por ejemplo, las ventajas generales de las instituciones representativas o las ventajas específicas del sistema de jurados o de una nobleza hereditaria, no tenían nada que ver con la separación de poderes.

La forma específica de su teoría¹⁵ se basaba en la proposición de que todas las funciones políticas tienen que ser por necesidad clasificables como legislativas, ejecutivas o judiciales y, sin embargo, no dedica el menor estudio a este punto crucial. La posibilidad práctica de hacer una separación radical entre la legislación y la función jurisdiccional, o entre la formación de una política y el control de su ejecución es algo que difícilmente se podría haber adelantado en tales circunstancias y época.

Montesquieu, como todos los que han utilizado su teoría, no contemplaba en realidad una separación absoluta entre los tres poderes: el legislativo debía reunirse cuando lo convocase el ejecutivo; éste conserva un veto sobre la legislación; y el poder legislativo debía ejercer poderes judiciales extraordinarios. La separación de poderes, tal como la describió Montesquieu y como ha perdurado, desde entonces, se entrecruzaba con un principio contradictorio: El de mayor poder del legislativo, que en realidad hacía de ella un dogma que tenía el suplemento de un privilegio, no definido, de crear excepciones.

Es un rasgo notable de la versión que da Montesquieu de la separación de poderes, la afirmación de que la había descubierto mediante el estudio de la constitución inglesa. En realidad, las guerras civiles habían destruido los vestigios de la Edad Media que hacían apropiado calificar de mixta a la forma de gobierno de Inglaterra, y la Revolución de 1688 había establecido la supremacía del parlamento. Es cierto que, cuando Montesquieu visitó Inglaterra, no se había fijado con mucha claridad la posición del gabinete, pero nadie que se basara en la observación habría escogido la separación de poderes como característica distintiva de la constitución inglesa.

2.2.1 Las Facultades del Poder Legislativo Federal.

Una vez referida la teoría de la división de poderes que en nuestro caso se refiere a la división de "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto

¹⁵ Ibid, p.412.

en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".¹⁶

A partir de lo que establece también el artículo 50 de la Constitución de nuestro país, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se divide en dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores. Con estos preceptos es evidente que las facultades del Poder Legislativo son la suma de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, las de la Cámara de Senadores, las del Congreso en su conjunto y las de la Comisión Permanente.

Felipe Tena Ramírez¹⁷ hace una clasificación de las facultades de las Cámaras Federales desde el punto de vista en que estas actúan y las clasifica en cuatro grupos: facultades del Congreso de la Unión, facultades exclusivas de cada una de las dos Cámaras, facultades del Congreso como asamblea única y las facultades comunes de las dos Cámaras.

Por lo práctico y conciso que resulta analizar las facultades del Poder Legislativo de México a partir de estos grupos de clasificación sugeridos por Tena Ramírez, es preciso anotar que resultan de nuestro interés todas aquellas facultades que el Legislativo Federal detenta para todo lo relacionado con el Sistema Federal y las relaciones que este Poder tenga con las Entidades Federativas.

Las facultades del Congreso de la Unión son las que por condiciones ordinarias cada Cámara desarrolla y que se agotan cuando los asuntos son del conocimiento de una Cámara primero y de la otra después, de acuerdo con el tipo de asunto, en donde pueden ser Cámara de origen y Cámara revisora respectivamente.

Las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras son donde el ejercicio de esas facultades no implica el conocimiento o intervención de la otra.

Las facultades del Congreso como asamblea única, son aquellas en que se reúnen en una asamblea conjunta las dos Cámaras, (solo se relacionan con las faltas del Presidente de la República y de la apertura de las sesiones ordinarias) sin una importancia trascendental en materia de este estudio, y:

Las facultades comunes de las dos Cámaras, que se refieren a acciones separadas entre ambas sin que intervenga una de ellas en los asuntos de la otra, y en donde su ejercicio se agota al interior de ellas, (son las de orden interior, administración etc.)

Con estas consideraciones es también oportuno señalar, que el Poder Legislativo tiene facultades que puede ejercer y que solo cuando la ocasión lo requiere las ejerce (admisión de nuevos Estados o creación de otros dentro de los límites territoriales de otras entidades); pero tiene facultades que son obligaciones

¹⁶ Texto íntegro del artículo 49 Constitucional que establece la división de poderes en el Estado Mexicano.

¹⁷ Tena Ramírez Felipe, op. cit., p.p. 327- 328.

periódicas como el expedir una Ley de Ingresos y un Presupuesto de Egresos de la Federación cada año. Estas consideraciones son a grandes rasgos facultades del Legislativo Federal, y son precisamente campos de la actividad legislativa que más implicaciones tienen en las relaciones con las Entidades Federativas, además de las que se consideran como facultades implícitas para cumplir con todas las demás (artículo 73 fracción XXX de la Constitución).

Las facultades que son de mayor relevancia y aplicación práctica en nuestro estudio son desde luego, las facultades que están expresamente (literalmente) contenidas en la Constitución y además las que el mismo texto constitucional posibilita pero sin ser específicas o predeterminadas totalmente, como las conocidas como facultades implícitas, que son todas aquellas para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas todas las demás facultades tanto del Poder Legislativo como las de los otros Poderes de la Unión.

Por su importancia diremos que uno de los artículos más extensos de la Constitución, el artículo 73, es también de los más importantes en materia de facultades y por consiguiente, el fundamento constitucional de la parte controversial de las facultades entre los ámbitos de gobierno¹⁸.

Las facultades que se contienen en el artículo 73, representan una materia de estudio muy amplia y variada, de inicio son los medios por los cuáles se pueden hacer todas las leyes necesarias para que actúe todo el aparato estatal en las condiciones mas variadas y cambiantes que en la sociedad mexicana se pueden dar, para los análisis posteriores y concretamente en materia educativa, de salud y de relaciones con los Estados de la Federación es que retomaremos para su análisis particular algunas de las facultades del Poder Legislativo Federal aquí citadas.

2.2.2 Las Facultades del Supremo Poder Ejecutivo Federal.

La división del poder público en México determina tres poderes, uno de ellos el Ejecutivo Federal, que en la Constitución se refiere como Supremo. Del Poder Ejecutivo Federal en concreto, se han realizado cuantiosos estudios que tratan las facultades de este poder desde el punto de vista constitucional, político, administrativo y hasta de carácter individual de sus titulares.

La Constitución Federal en su artículo 80 establece que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Esta definición implica a todas

¹⁸ Ver el Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, en donde se pueden apreciar las facultades ampliadas que tiene el Poder Legislativo Federal en prácticamente todo, es preciso señalar que de esas facultades se desprenden posibilidades jurídicas del Congreso de la Unión, para intervenir en cualquier actividad de la sociedad y del Estado Mexicano en su conjunto.

luces una serie de conceptos muy serios acerca de la configuración de este poder, desde el punto de vista de la individualidad de su radicación, desde el carácter de supremo en su definición y por las facultades que posee dicho poder.

Para efectos de este estudio analizaremos las facultades constitucionales del Presidente de la República¹⁹.

A este respecto, mencionaremos algunas consideraciones de las facultades del Poder Ejecutivo:

Miguel Lanz Duret²⁰ dice respecto a la facultad del Presidente de nombrar y remover a todos los empleados de la administración pública (salvo los que estén tipificados en la Constitución o las leyes): Esta prerrogativa es una de las más importantes del Presidente, porque le da la oportunidad de disponer de los numerosos empleos públicos, pudiendo distribuirlos entre sus partidarios y amigos, entregando en sus manos el control de la burocracia, que en el régimen institucional actual de todos los pueblos ejercita las verdaderas funciones gubernamentales, como las de policía, seguridad, higiene, educación, transportes, gestión de los servicios públicos y administración de las riquezas nacionales del país.

De esta manera surgen variadas opiniones respecto a cada una de las facultades del Presidente (único titular del Poder Ejecutivo), y sobre todo una corriente que identifica a partir de estas prerrogativas un Sistema Presidencial²¹: Llámese de este modo a la estructura de gobierno a cuya cabeza y como titular del Poder Ejecutivo se encuentra un individuo que las Constituciones moderadas denominan "presidente".

En este orden de ideas, hay opiniones que son más significativas por su contexto e influencias posteriores. Woodrow Wilson, expresidente de los Estados Unidos sostenía después de su mandato que: El Presidente creado por nuestra Constitución fue concebido, según el modelo de lo que entonces se consideraba que el rey debería haber sido bajo la práctica antigua de la constitución inglesa, precisamente en la época en que tanto la teoría como la práctica inglesas estaban cambiando y en que estaba en camino de establecerse un partido de gobierno directo por medio de los líderes del Poder Legislativo. Nosotros presto nos colocamos, en lo que respecta a la magistratura presidencial, en la etapa del desarrollo constitucional que Inglaterra estaba abandonando por formas más simples y todavía más avanzadas.²²

¹⁹ Facultades y obligaciones del Presidente de la República contenidas en el Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en las que se percibe una serie de facultades que como en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, son muy trascendentes por su naturaleza centralista del poder y de su fortaleza implícita frente a los otros poderes federales.

²⁰ Lanz Duret Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Continental, México D.F., 1979, p.p., 228-229.

²¹ Armenta López Leonel A., op. cit., p.63.

²² Wilson, citado por Armenta López Leonel Alejandro, op. cit., p.71

Estas ideas dan muestra de lo variado de las opiniones y juicios respecto de la función presidencial, como institución titular del Poder Ejecutivo. Pero además, en la tradición Norteamericana se dan fenómenos similares a los que pueden observarse en México y ahora; también en palabras de Woodrow Wilson se tiene que²³: Por más que la práctica y la influencia de los presidentes tanto haya variado, nadie puede poner en duda el hecho de que hemos ido inclinándonos más y más, de generación en generación, al considerar al presidente como la fuerza unificadora de nuestro sistema complejo, como el jefe de su partido y como el jefe de la nación. No es incompatible obrar así con los preceptos positivos de la Constitución; solo lo es con una teoría demasiado mecánica sobre su significación y finalidad. La Constitución no contiene teorías, es un documento tan práctico como la Carta Magna.

En los estudios que se han dedicado al análisis del sistema presidencial, como sistema de operación del Poder Ejecutivo, se han dado conclusiones de notable importancia para el estudio del Sistema Federal como forma de gobierno. El mismo Leonel A. Armenta²⁴, sostiene que: El titular del Poder Ejecutivo ha sido el eje alrededor del cuál han girado casi todos los sistemas de gobierno, y de cuyo papel o actuación depende en mucho el éxito o el fracaso tanto de la forma de gobierno como de la forma de Estado. A tal grado es esto cierto que, incluso, la propia personalidad del titular, a veces, ha jugado un papel determinante para la definición de un régimen según le haya impreso su carácter el presidente.

De acuerdo con estas facultades referidas, es preciso identificar que el Poder Ejecutivo, precisamente es quien materializa las principales decisiones y comportamientos de carácter federal, es decir, da forma y consistencia a las leyes a través de actos de la administración pública en la esencia misma de las funciones federales.

Con estos planteamientos y antecedentes, dejamos las facultades del Poder Ejecutivo y de su titular para retomarlo con posterioridad.

2.2.3 Las Facultades del Poder Judicial Federal.

Dentro de la división de poderes se pueden hacer una serie de observaciones de gran importancia, en este caso el Poder Judicial se integra por un número amplio de instancias y elementos depositarios de su ejercicio, es decir, por disposición constitucional este poder se deposita para su ejercicio en: Una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal. Al observar esta composición es evidente que la titularidad de este poder no es

²³ Idem., p.72

²⁴ Armenta López Leonel A., op. cit., p.132

individual como el caso del Poder Ejecutivo, es similar al Poder Legislativo cuya titularidad es en dos Cámaras integradas por más de 600 representantes de elección popular.

Estas características de conformación le dan a su vez a cada poder, características particulares en su relación con los mismos poderes y con las entidades federativas como veremos.

De acuerdo con la Constitución y concretamente con sus artículos 103, 104, 105 y 106, las facultades del Poder Judicial son las siguientes:

Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal y por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Los Tribunales de la federación conocerán de: Todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal.

Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado; de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso - administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e del artículo 122 de la Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes.

Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno; de todas las controversias que versen sobre derecho marítimo; de aquellas en que la Federación fuese parte; de las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105 mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de las que surjan entre un estado y uno o más vecinos de otro, y de los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

La Suprema Corte de justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: La Federación y un estado o el Distrito Federal; la Federación y

un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; un estado y otro; un estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; dos Municipios de diversos estados; dos Poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un estado y un Municipio de otro estado y dos órganos del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Así mismo, corresponde al Poder Judicial, en los términos de ley, dirimir las controversias que por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados o del Distrito Federal, entre los de un estado y los de otro, o entre los de un estado y los del Distrito Federal.

Al enunciar las facultades que tiene el Poder Judicial en la Constitución es evidente que dentro de la división de poderes, éste tiene la misión de ser el defensor de la constitucionalidad de los actos de los Poderes Federales y de los Poderes de los estados de la Federación. Tena Ramírez se refiere al respecto²⁵: Si la organización que instituye la ley suprema pudiera ser violada impunemente, los preceptos constitucionales no pasarían de ser principios teóricos o mandamientos éticos. No es posible aceptar tal cosa; si alguna ley debe ser cumplida y observada espontánea o coercitivamente es la ley suprema del país.

Estas ideas de Felipe Tena resumen la razón del Poder Judicial de la Federación, y las facultades que la Constitución otorga a este Poder, y determinan el completo Estado de Derecho que debe existir en las relaciones derivadas de la división de poderes y en el régimen de vida republicana democrática y federal en México, en una palabra, la legalidad que debe imperar en todos los ámbitos de la vida política, social y administrativa del país.

El conocimiento de las facultades que el Poder Judicial tiene, nos permitirá tener exactas referencias para el análisis de un fenómeno político, social y administrativo en un caso concreto relacionado con el federalismo en nuestro país, y con su evolución y tendencias manifiestas; este fenómeno se analizará en el apartado especial dedicado a la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.

2.3 Los Estados Libres y Soberanos.

Las entidades locales federadas constituyen el presupuesto lógico y sin el cuál no existiría el Estado Federal.

Los estados en la Constitución han sido definidos como partes integrantes de la federación, que están formados básicamente por municipios y se caracterizan por

²⁵ Tena Ramírez Felipe, op. cit., p.517.

tener una forma de gobierno similar a la del Estado Federal. La Constitución señala cuáles son los estados de la Federación, como son y qué deben hacer o dejar de hacer, pero no los define como concepto específico a la manera de otras disciplinas como la Sociología o la Historia. Aún cuando ya se ha explicado su origen y evolución de ellos, es preciso señalar que para efectos de este estudio, se podrán definir a los estados a partir de su desarrollo y evolución posterior a su integración a la forma de estado federal y a su reconocimiento formal como estados miembros de la Federación.

2.3.1 Las Facultades y Obligaciones de los Estados de la Federación.

Como consecuencia del pacto federal que se manifiesta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se pueden mencionar algunas consideraciones en relación con los estados miembros de nuestra Federación, respecto a la coordinación y distribución de competencias y facultades:

1.- Existe una coordinación entre el gobierno federal y los Estados pueden ejercer en diversas materias, particularmente la contributiva y de desarrollo urbano (artículo 115 fracción IV).

2.- El ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tienen el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente (artículo 115 fracción VII).

3.- La Federación y los Estados pueden convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. A su vez, los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a que se ha hecho referencia.

4.- Se sigue el principio de facultad expresa para el gobierno Federal y las no expresas, reservadas a los gobiernos estatales (artículo 124).

5.- Se establece la prohibición expresa de los estados miembros para: Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado o potencia extranjera; acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas y papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar directa ni indirectamente, la entrada o salida a su territorio de mercancías nacionales o extranjeras; gravar la circulación y consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exista documentación que acompañe la mercancía.

Así también les está prohibido a los estados, expedir o mantener en vigor las leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; contratar directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros o fuera del territorio nacional.

Los estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive las que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los poderes ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública; gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores a las que el Congreso de la Unión autorice (artículo 117).

6.- Se establece la prohibición, cuando no se encuentre con el consentimiento del Congreso de la Unión, para: Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; tener tropa permanente, ni buques de guerra y hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose, los casos de invasión y de peligro inminente que no admita demora. En tales casos se dará cuenta inmediata al Presidente de la República (artículo 118).

7.- El Legislativo Federal y el estatal, dictarán leyes encaminadas a combatir el alcoholismo (artículo 117 fracción IX último párrafo).

8.- Los gobiernos de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las Leyes Federales (artículo 120).

9.- Se establece una coordinación expresa entre los estados miembros para que los actos públicos, registros y procedimientos judiciales hagan fé y crédito respecto de los realizados entre dichos Estados. Correspondiendo al Congreso de la Unión, por medio de Leyes Generales, el prescribir la manera de probar dichos actos.

La jurisdicción competencial por territorio entre los Estados miembros de la Federación se justifica y se plasma Constitucionalmente al establecerse: Las Leyes de un Estado solo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorios fuera de él; los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación; las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado, solo tendrán fuerza ejecutoria en este, cuando así lo dispongan sus propias leyes.

Las sentencias sobre derechos personales solo serán ejecutadas en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de su

domicilio, a la justicia que las pronunció; los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros; los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros (artículo 121 de la Constitución Federal).

10.- Se establece como deber de los Poderes de la Unión el de proteger a los Estados miembros contra toda invasión o violencia exterior. Igualmente, se establece el deber de prestar protección a los Estados miembros para el caso de sublevación o trastorno interior, siempre que la legislatura del Estado o el ejecutivo, en su defecto de reunión, la soliciten (artículo 122).

11.- Se establece la obligación protestada de que todo funcionario público, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Tal obligación, se traduce en la reafirmación del pacto federal y la supremacía constitucional contempladas en el artículo 133 constitucional, dado que tal precepto establece la supremacía de la Constitución Federal, misma que en orden jerárquico descendiente, se manifiesta respecto de las leyes que el Congreso de la Unión emita y de los tratados que estando de acuerdo con la Constitución Federal hayan sido celebrados o que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación de la Cámara de Senadores.

Igualmente, en tal precepto constitucional se establece como obligación del Poder Judicial de los Estados, y por interpretación extensiva, del Poder Judicial Federal.

Como ya se señaló con anterioridad, en el ámbito de las entidades federativas, el gobernador es el jefe de la administración pública, la cual está estructurada conforme a lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública en cada entidad federativa y compuesta por varios órganos a través de los cuales el titular del Poder Ejecutivo ejerce sus atribuciones administrativas; dependen directamente de él las estructuras administrativas centrales y también las de tipo descentralizado, que en su conjunto forman la administración pública estatal. También se vale para cumplir con sus atribuciones de empresas de participación estatal y fideicomisos estatales, entre otros.

Las leyes orgánicas de la administración pública de los estados, determinan la cantidad y denominación de las dependencias administrativas que servirán de instrumentos al gobernador para cumplir con las atribuciones y fines que le atribuye la propia Constitución del Estado. Las leyes orgánicas establecen además, las atribuciones y funciones que corresponden a cada uno de los órganos administrativos, de acuerdo a los diferentes campos de la actividad del gobierno.

Antes de comentar y describir a los órganos que forman la administración pública centralizada y los diferentes tipos de organismos que componen el sector descentralizado de los gobiernos estatales, es conveniente establecer una base conceptual sobre la cual se describan con mayor precisión el objeto de estudio de este apartado.

Los órganos de la administración pública central de las entidades federativas son las estructuras administrativas con autoridad, en el que el poder de mando tiene como fuente al titular del Ejecutivo, y son las organizaciones por medio de las cuales se distribuyen los asuntos administrativos del gobierno local, a cargo del Poder Ejecutivo del Estado.

Bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica con el fin de satisfacer las necesidades públicas, la centralización administrativa se puede reducir a las dos formas siguientes:

- a) La centralización administrativa, que se presenta cuando los órganos se agrupan jerárquicamente en torno al Gobernador del Estado.
- b) La centralización administrativa desconcentrada; donde los órganos no se desligan de la organización centralizada, sino que se les otorgan facultades para actuar y decidir pero dentro de ciertos límites específicos que los mantiene ligados directamente del nivel jerárquico inmediato superior.

Por lo tanto, es adecuado señalar que la centralización implica la reunión de facultades de decisión en un órgano superior.

Por el contrario, se habla de administración pública descentralizada cuando se hace referencia al conjunto de organismos públicos que tienen personalidad jurídica, administración y patrimonios propios; que poseen autonomía, es decir, capacidad de actuar y de darse normas de actuación por sí mismos.

Respecto al sector central, que depende directamente del Gobernador del Estado, se puede ver que su composición y grado de complejidad varía en función de la estructura y características económicas, sociales y políticas de cada entidad, de los recursos financieros de que disponga y de la problemática regional que presente cada estado; sin embargo, en todos los casos existe una estructura administrativa básica que incluye al menos a las siguientes dependencias:

- Gubernatura del Estado.
- Secretaría de Gobierno.
- Secretaría de Hacienda o Finanzas.
- Secretaría de Administración
- Procuraduría de Justicia; y ahora con la descentralización de los servicios de educación y salud, un órgano de este tipo que puede estar ubicado también en el sector descentralizado.

Al interior de la administración pública de las entidades federativas, existe un conjunto de instituciones que bajo las formas de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, comisiones, comités, consejos y otros más, actúan en los diferentes campos de la administración pública de la entidad, integrando en su totalidad el sector paraestatal; algunos organismos que

han asumido los servicios descentralizados de salud y educación, tienen esta característica como se detallará en los capítulos correspondientes.

Existe consenso en señalar que existen dos formas básicas de descentralización administrativa respectivamente:

- a) La descentralización regional o territorial, que parte de una consideración geográfica limitada, es decir, que se apoya en una base física para delimitar espacios, funciones y responsabilidades.
- b) La descentralización por servicio funcional, que se apoya en una consideración técnica para el manejo de una actividad específica, ya sea la prestación de un servicio público, o bien, la explotación de recursos y bienes propiedad de la entidad federativa, que sería el caso de algunos de los que prestan los servicios de salud y educativos descentralizados de la federación, como lo veremos adelante.

Con base en estas características de la administración pública estatal, se pueden identificar principalmente dos tipos de entidades paraestatales: los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Las características generales de los organismos descentralizados de las entidades federativas están dadas por la ley orgánica de la administración pública estatal correspondiente, en ellas generalmente se hace referencia a las entidades paraestatales, donde son considerados organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del congreso del estado, investidas de personalidad jurídica y patrimonio propios en el acto de su creación, y para tal efecto son coincidentes en la mayoría de los casos los siguientes requisitos:

- a) Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes del estado o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno del estado, y
- b) Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, incluyendo la educación superior, la explotación de bienes o recursos propiedad del estado, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

De acuerdo a su origen, las entidades paraestatales del gobierno estatal pueden ser creadas para dar cumplimiento a disposiciones contraídas en la Constitución General, leyes federales, leyes estatales o convenios celebrados con el Gobierno Federal.

En cuanto a su composición pueden ser puramente estatales o mixtos, ya sea que estén integradas únicamente por funcionarios o dependencias estatales o que también tengan representantes de las dependencias federales que operen en el estado, organismos privados o de los diferentes sectores sociales de la entidad.

Como ejemplo de los organismos puramente estatales se encuentran las juntas locales de conciliación y arbitraje, los organismos estatales encargados de los servicios de agua potable y alcantarillado, las comisiones de planeación y desarrollo urbano y las universidades estatales. A su vez, el ejemplo más claro de los organismos mixtos son algunos fideicomisos y los comités de planeación para el desarrollo estatal (COPLADES) que se referirán más adelante y los propios organismos encargados de los servicios descentralizados de salud y educación.

2.3.2 Definición: Soberanía - Autonomía de los Estados.

Dentro de este estudio es obligado tratar los temas de Soberanía y Autonomía, la obligación de su trato se deriva de que se ha señalado que el pueblo es el origen de la Soberanía y que esta radica en aquel. No obstante, se ha hecho referencia al concepto pero no a su definición. Pues bien, se considera que atento a la exposición y al método empleado, es preciso analizar tan importante asunto.

Varios autores concuerdan en que la palabra soberanía proviene de las raíces latinas: "*Super-Omnia*" que significa: Sobre todas las cosas. El estudio y análisis de tal concepto debe ubicarse en el campo de la teoría del Estado, puede afirmarse que su conceptualización ha sido y será, objeto de fuertes polémicas doctrinales. La realidad es que se trata de un concepto de naturaleza histórica que surge como una necesidad para justificar que el poder se ejerza y se monopolice en un individuo para desplazar a otras entidades de su ejercicio.

La idea de la soberanía va relacionada con la idea de Estado; este concepto no fue conocido en la antigüedad como ahora se entiende. Se le ubica a finales de la Edad Media en el siglo XV y aparece como una forma de justificar la victoria que el Rey alcanza como encarnación del Estado frente a otros entes que le disputaban el poder: El papado, el imperio y los señores feudales.

Se ha dicho que corresponde a Juan Bodino, el definir al Estado en función de la soberanía. Juan Bodino²⁶ la definía como el recto gobierno de varias agrupaciones y de lo que le es común con potestad soberana (*Summa-Potestas*). Bodino define la soberanía como sujeción a un soberano, y los elementos que definen el estado son soberano y súbdito. Visto de esta forma, el concepto soberanía es un producto histórico que evoluciona a la par de las relaciones que se establecen por efecto de las asociaciones humanas, llámese familia, tribu, patria, estado, unión de estados (federación, confederación) etc.

Históricamente al imponerse el Rey a las otras entidades que le restaban poder se da pauta a que el poder se concentre en una sola persona y, por consecuencia, a que el monarca sea un ente absoluto, originando la forma de

²⁶ Sabine George H., *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1987, p.301.

gobierno denominado Monarquía Absolutista, que al concentrar todo el poder, su actuación es despótica, en ejemplo de ello, basta recordar la famosa frase de Luis XIV "El Estado soy Yo", frase que en cuatro palabras encierra toda la concepción absolutista y despótica de la época.

Entendida la soberanía en ese proceso histórico como esa potestad u autoridad suprema que no permitía la existencia de otro poder igual, y al operarse los cambios sociales propiciados por el despotismo que concentró el poder en perjuicio del pueblo mismo, resulta que con la Revolución Francesa y sus ideólogos, la idea de soberanía cambia para ser considerada, sí como una suprema autoridad, pero que no reside única y exclusivamente en un individuo o en una sola voluntad, sino que su esencia, su origen y su residencia se encuentra en el pueblo mismo; y que dicha soberanía se manifiesta por su propia voluntad popular.

Esta idea encuentra su apoyo en lo expuesto por Juan Jacobo Rousseau en su obra el Contrato Social, a través del cuál, el hombre expresa su voluntad y cede parte de ella para vivir en sociedad, aceptando su sometimiento a la suma de las voluntades individuales, que es lo que constituye la soberanía.

A medida que el proceso evolutivo siguió su marcha afectando con cambios las esferas estatales gubernativas, surge la república como forma de gobierno contrapuesta a la monarquía; entonces, el concepto de soberanía se torna en una manifestación de poder que encuentra su origen, como ya dije, en la voluntad del pueblo y éste en crear órganos estatales que ejercen esa soberanía.

De esta forma, podemos decir que la soberanía se manifiesta no nada mas como un poder superior, sino que se empieza a manifestar hacia su exterior, como un poder independiente, más allá de su territorio y limitado por los otros poderes independientes. Ese poder se manifiesta internamente dentro del territorio estatal sobre el pueblo como autoridad suprema. Por tanto, puede afirmarse que la soberanía se caracteriza por la manifestación de un poder supremo e independiente (soberanía interior y exterior).²⁷

Igualmente la soberanía es indivisible, imprescriptible e inalienable. Indivisible, ya que es una condición de supremacía definitiva que se liga a un poder. No obstante, es posible dividir su objeto, puesto que puede ligarse a órganos de poder que pueden yuxtaponerse y coexistir, siempre y cuando, su ámbito de actividades sean distintas y bien delimitadas. Es imprescriptible e inalienable, por que la soberanía no puede ser objeto de propiedad ni de posesión particular.

Debe decirse que la ubicación exacta de la soberanía en la voluntad popular, si bien es cierto encuentra sus raíces en el pensamiento de Rousseau, es desarrollado y plasmado en la doctrina americana, que establece sin perjuicio

²⁷ Flores Gómez González Fernando, *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México D.F., 1976, p.p. 43-44.

alguno, que la soberanía reside y se origina en el pueblo mismo y se manifiesta por su voluntad popular. Visto de esta forma, resulta que nunca se puede afirmar que el concepto de soberanía sea absoluto, pues según se ha mencionado es cambiante en su concepción a medida que el proceso de desarrollo de las relaciones humanas se ha producido.

Actualmente el concepto de soberanía no se toma como un todo absoluto, como sucedió en antaño, sino que se entiende como un concepto que se ha limitado en función de los intereses, no solo de la sociedad nacional, sino de la internacional. Puede pensarse también que si se define a la soberanía como un sistema de competencias, es decir que quien fija la competencia en última instancia es quien detenta la soberanía; luego entonces, es soberano o se manifiesta soberanamente el ente que puede fijar dicha competencia en esa instancia, en un momento dado.

Es bien cierto que internamente es el pueblo quien fija esas competencias a sus órganos estatales, pero no es menos cierto que desde el punto de vista internacional es la sociedad de naciones quien fija esa competencia. Por consiguiente puede afirmarse, que los estados nacionales ya no son soberanos, en el sentido histórico del concepto, sino que son autónomos desde el punto de vista internacional.

La soberanía podemos definirla genéricamente a partir de los pronunciamientos al respecto de varios autores más, entre ellos: Tena Ramírez²⁸ quien afirma que la soberanía es la facultad absoluta de auto determinarse mediante la expedición de la ley suprema que tiene una nación.

Serra Rojas²⁹ sostiene que la soberanía es una característica, atribución o facultad esencial del poder del Estado que consiste en dar órdenes definitivas, de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados que forman la comunidad internacional.

José López Portillo³⁰ dice que la soberanía es la cualidad de la organización política moderna, en virtud de la cuál tiene la capacidad exclusiva e independiente, como centro de voluntad general unitaria, de decidir, en definitiva sobre todo lo relacionado con las funciones públicas, legislativas, judiciales y administrativas dentro del ámbito territorial de su competencia, y en principio del ámbito personal de su pueblo.

De acuerdo a lo que se ha expuesto y de conformidad con nuestra Constitución, la soberanía radica y reside en el pueblo, (entendido como nación) y es este el que determina su voluntad formando un Estado y a los órganos estatales que han de ejercerla. Atendiendo al contenido del artículo 41 y 49 de la Constitución Federal,

²⁸ Tena Ramírez Felipe, op. cit., p.17.

²⁹ Serra Rojas Andrés, *Ciencia Política*, Editorial Porrúa, México D.F., 1984, p.399.

³⁰ López Portillo y Pacheco José, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, IEPES, México D.F., 1976, p.536.

el pueblo ejerce la soberanía por medio de los Poderes de la Unión, lo que significa que el Supremo Poder de la Federación es donde se realiza el ejercicio de la soberanía, es decir a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación.

Ahora pues, si conforme al inciso II del artículo 27 Constitucional, en su parte conducente, se desprendía que la Federación representaba a la nación, se infiere que los Estados que integran la Federación no pueden ser soberanos, pues como ya se dijo, la voluntad popular dispuso que el ejercicio de la soberanía popular se realizara por los Poderes de la Unión y no a través de los Poderes de los estados; además de que de acuerdo al pacto federal, al establecer la Constitución, competencias y facultades entre los gobiernos federal y locales basados en *jurisdicciones territoriales, limitó la competencia y, por tanto la supremacía de los Estados miembros de la federación, quienes la sacrificaron en función del pacto federal para constituir la Federación Mexicana.*

Como resultado de esto que se ha señalado es inadecuado hablar de soberanía estatal entre los miembros de la Federación Mexicana, en cambio es de mayor precisión hablar de Autonomía³¹, que debe de entenderse como la competencia de que gozan los estados miembros de una Federación para darse sus propias normas, inclusive su Constitución, pero siempre bajo los lineamientos de la Constitución Federal.

La autonomía estatal es una característica de un Estado Federal, que se manifiesta respecto de los Estados integrantes. Kelsen³² considera que la soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan.

Tal aseveración es el punto de partida del análisis que ha de realizarse respecto de la soberanía que nuestra Constitución afirma y reconoce que reside en el pueblo mexicano, pues si como ya se ha visto, la soberanía reside en el pueblo y se ejerce a través de los poderes federales y la Federación representa a la nación mexicana, implica que se contradice a la tesis de Kelsen antes referida; ya que si supuestamente una vez que es ejercida la soberanía por el pueblo, la misma es trasladada a la Constitución, ello implicaría que habría que aceptarse que la voluntad popular al ejercerse se extinguiría y, por tanto, no sería posible modificarse una Constitución.

Este es un problema muy interesante, respecto del cuál me permito expresar mis puntos de vista por requerirse para posteriores comentarios: El problema tiene una estrecha relación con el concepto de supremacía como manifestación interna de la soberanía. He dicho que la soberanía, como una autoridad superior, debe manifestarse hacia el interior del territorio del Estado como una potestad suprema, que al manifestarse como voluntad popular se externa como un poder

³¹ Tena *ibid.* p.137.

³² Kelsen Hans, *op.cit.*, p.p.404-405

constituyente que representa la voluntad popular soberana para organizarse en un Estado determinado, con plenitud soberana para crear una norma fundamental (Constitución) que contenga la expresión misma de la voluntad del pueblo.

Este poder constituyente crea poderes que, a diferencia del primero, son permanentes para que ejerzan las facultades que fueron otorgadas a los órganos creados por el constituyente. Resulta claro, que el poder constituido no crea sus facultades, sino que ejerce las que le fueron otorgadas por el constituyente. Ahora bien, si se siguiera la tesis de Kelsen, cuando el constituyente crea la Constitución y éste desaparece, la soberanía residirá en la Constitución, esto es, objetivamente y ya no subjetivamente.

Ante tal situación, no se puede evitar la pregunta siguiente: ¿Que sucedería si fuera necesario reformar o modificar la Constitución como es muy frecuente?; atendiendo a la idea de Kelsen, los poderes constituidos no podrían realizar tales reformas, puesto que el único poder capacitado lo es el Poder Constituyente, quien es el que ejerce la voluntad popular soberana, pero si este ha desaparecido, entonces existe imposibilidad para las reformas, ya que la Constitución no es mas que el producto de la voluntad que según Kelsen se ejerció y se agotó.

Luego entonces, todo órgano revisor de la Constitución, resultaría incompetente para formular una modificación o reforma constitucional y la única vía para lograrlo sería la vía de hecho, es decir la violenta, como en la evolución constitucional de nuestro país y de su forma federal de gobierno que ha sucedido a lo largo de nuestra historia como hemos referido con anterioridad.

Creo que al respecto, Kelsen volvió muy objetiva la voluntad del pueblo y la solidificó como un acto agotado y acabado con la Constitución, cuando debe tenerse en cuenta que no es la Constitución en donde reside la voluntad popular como un acto agotado de soberanía, sino que es la voluntad del pueblo donde siempre reside la soberanía y esta voluntad no puede agotarse ni volverse estática, pues pensar que se agota con un solo acto, sería negar voluntad al pueblo para darse la forma de gobierno que en todo momento decida, pues mientras exista una asociación de hombres habrá voluntad popular y considero que esta voluntad es cambiante y de acuerdo con los intereses generales, además de que no se agota con la consumación de un hecho ni con una serie de ellos en lo político, social o administrativo.

Por el contrario, pienso que la voluntad popular se manifiesta en todo momento y se plasma en un acto específico en forma expresa a través de la Constitución que refleja formalmente cuál ha sido la voluntad popular en un lugar y en una época determinada, pero cuando la propia voluntad popular decida que ese acto específico y formal ya no refleja mas su interés porque han variado las condiciones que motivaron una Constitución, ya sea por que el pueblo no quiere seguir como una Federación o como una República o bien, que desea un cambio total de su modo de producción y estructuras económicas o administrar sus asuntos públicos etc., entonces debe de admitirse que esa voluntad soberana

puede alterar cualquier otra voluntad previa que hubiese externado en una Constitución.

La Constitución plasma una voluntad soberana, pero no reside en ella, pues la soberanía reside siempre y en todo momento en la voluntad del pueblo, por eso es que considero que el constituyente de 1917, al establecer en la propia Constitución un órgano revisor en su artículo 135, previó las eventualidades de modificación que fueran producto de la voluntad popular, siguiendo con ello el principio de que la soberanía reside en el pueblo y este en todo momento tiene el derecho de elegir la forma de gobierno que considere mas conveniente.

Por tanto debe de entenderse que el artículo 135 de la Constitución Federal, otorga una facultad ilimitada al órgano revisor no solo para adicionar o reformar, sino también para modificarla totalmente (abrogarla) y crear otra Constitución, pues insisto, el pueblo no puede ser limitado por los poderes que el mismo ha creado, más allá de lo que el mismo consintió.

Debe de abandonarse la idea de que el Constituyente al crear la Constitución desaparece y aceptarse que si la voluntad popular no puede desaparecer por un acto formal como es una Constitución, entonces el Poder Constituyente permanece latente para externar en todo momento, cuando sea necesaria, la nueva voluntad del pueblo mexicano, solo este poder es el que dentro de un marco legal, puede llevar a cabo, como órgano revisor, la modificación total o parcial de la Constitución; pues ha de recordarse que con la voluntad popular no se pueden hacer ejercicios teóricos que traten de limitarla, ya que siempre estará latente la vía violenta como posibilidad, unas veces más remota que otras, pero al fin posible.

Esa ha sido precisamente la amarga experiencia o enseñanza que la historia nacional nos ha mostrado y que hemos comentado en algunas de sus partes; cuando se ha tratado de desviar o manipular la voluntad del pueblo, puesto que si él mismo ha buscado el camino de la legalidad a través de una Constitución debe de respetarse esa legalidad y por consiguiente la voluntad del pueblo.

A este respecto me permito resumir mi idea acerca de la tesis de Kelsen, esta a mi juicio se extralimita en su objetividad y su desarrollo conceptual puede llevar a absurdos como el de considerar que la voluntad del pueblo se agota y se traslada a la Constitución a través del mismo acto de su creación, así como la de considerar que la voluntad del pueblo es inmutable. Estas consideraciones son negativas para comprender en forma clara la evolución de las instituciones públicas y en particular la del Sistema Federal en México, aunque sirven para contrastar con la realidad por ejemplo, la forma federal de estado en nuestro país.

Con estos elementos puede decirse que la autonomía constitucional que se encuentra plasmada en el artículo 116 de la Constitución Federal, justifica teórica y prácticamente al Estado Federal Mexicano. Esta autonomía constitucional se manifiesta en el reconocimiento, por parte de la Federación, de jurisdicciones de

competencia por territorio de los Estados miembros, que se traducen, desde el punto de vista ejecutivo, legislativo y judicial, en acciones coordinadas y limitadas a un espacio territorial con reconocimiento de los espacios territoriales del resto de los Estados integrantes, estos reconocimientos de jurisdicciones de las competencias dentro de cada territorio forman parte del pacto federal.

Constitucionalmente ese reconocimiento se encuentra expresamente contemplado en el artículo 121 de la Constitución de la República: Los Estados de la Federación pueden realizar actos ejecutivo - gubernativos, actos legislativos y actos jurisdiccionales dentro de su territorio estatal, es decir, pueden legislar localmente y sus órganos jurisdiccionales pueden resolver controversias aplicando sus leyes, pero sus actos siempre estarán sujetos a ser realizados en cuanto su legalidad y constitucionalidad por el órgano de control de constitucionalidad, esto es por parte del Poder Judicial Federal, en términos de lo dispuesto por los artículos 103 y 107 de la Constitución de la República.

Al margen de estas consideraciones creo muy oportuno rescatar algunas ideas que en otros tiempos y bajo circunstancias muy especiales en la historia de nuestro país, fueron incluidas por Francisco I. Madero en el Plan de San Luis: ...El precepto que consagra la federación de estados que forman la República Mexicana, según el cuál estos son libres y soberanos por lo que concierne a su régimen interior, ha sido hasta hoy una promesa vana, por que la historia demuestra como regla general, salvo algunas excepciones, que esta soberanía no ha sido más que nominal. El poder central ha impuesto siempre su voluntad limitando a las autoridades de cada estado a no ser sino ejecutantes de sus ordenes... .

Estas ideas de Francisco I. Madero son a mi parecer, las ideas que vienen a corroborar con la observación empírica de hace muchos años y la mía personal en la actualidad, que a este respecto las condiciones de la soberanía de los estados es por demás un indicador que a este respecto hay todavía en estos días, mucho por hacer y reformar, y sobre todo, cambiar en la práctica política y administrativa del sistema federal en México. A las entidades federativas se les debe tratar a todas ellas igual por que son iguales jurídicamente, y si bien no podrían ser soberanas de acuerdo a las definiciones anteriores, sí se les debe respetar completamente su autonomía y libertad.

2.4 El Municipio.

Hasta ahora, se ha hecho referencia al Estado Federal Mexicano y a sus Estados miembros, haciendo mención a la coordinación y distribución de competencias y facultades que se derivan del pacto federal. Sin embargo, es muy pertinente hacer

alusión especial a la institución de carácter político - histórico que fue uno de los puntos de partida del Federalismo mexicano: El Municipio³³.

Al municipio se le ha definido como la organización político administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación.

El Estado Mexicano en cuanto a su organización política, se integra por el municipio, los estados miembros y la Federación. La definición expuesta corresponde a la organización política del Estado Mexicano, y de esta definición se desprende un muy importante elemento que es necesario destacar: El municipio como una forma de organización político administrativa que con base en la división territorial (jurisdicción por competencia territorial) y organización política de los estados miembros de la Federación es una de las instituciones jurídicas más sólidas y directas para la atención de los asuntos públicos.

La idea de tal organización, implica necesariamente es la expresión política de un conglomerado humano, esto es que existe una voluntad popular que se organiza política y administrativamente, en forma primaria, para estructurar un municipio como forma inmediata de organización. Luego entonces, se puede afirmar que ese conglomerado de individuos que manifiestan su voluntad para organizarse en municipio, corresponde a una determinada porción espacial y, por tanto, se puede hablar de un territorio municipal y una forma específica de gobierno municipal.

Siguiendo la idea expuesta en líneas anteriores, en cuanto que es la nación mexicana la propietaria originaria del territorio nacional, significa entonces, que todas las formas políticas y de gobierno que existan en la nación, no son propietarias del territorio al que corresponden sus respectivas jurisdicciones de competencia, por lo tanto, el municipio no es propietario del territorio que lo integra, únicamente ejerce una jurisdicción inmediata, pero de carácter político y administrativo sobre el mismo.

Por otro lado, si el municipio es una forma de organización política, implica que existe un gobierno que de acuerdo al pacto federal y al contenido de los artículos 40 y 115 de la Constitución Federal debe ser republicano, representativo y popular. Lo que significa que existen órganos de gobierno municipal. El ayuntamiento es el órgano ejecutivo del gobierno del municipio. Es un órgano colegiado deliberante que asume la representación del municipio y se integra por el Presidente Municipal, (intendente, ejecutor, alcalde); por los Síndicos (que cumplen funciones netamente jurídicas como la de representación en donde el municipio sea parte) y; los Regidores a quienes se asignan funciones específicas de la administración pública por rama (obras, servicios públicos específicos, reglamentos etc.).

³³ En el Anexo Número 2 de este trabajo, se enlistan los Estados de la República y el número de Municipios en que políticamente se divide cada uno de ellos, según la información del XII Censo General de Población y Vivienda. En la actualidad el Centro Nacional de Desarrollo Municipal ya refiere la existencia de 2,427 Municipios.

Los integrantes del ayuntamiento son elegidos en forma directa por los ciudadanos. Las bases genéricas de la organización de los municipios de un estado miembro de la Federación Mexicana son establecidas por la Constitución de cada estado y por la Ley Orgánica Municipal en concordancia con lo dispuesto por la Constitución Federal.

El municipio es un ente colectivo, corporativo con capacidad jurídica y patrimonio propio, integrado por bienes de carácter público y privado y por su hacienda propia.

Se ha dicho que el antecedente del Municipio Mexicano es el "calpulli" precolonial, lo que se ha considerado como una organización autóctona con ciertos rasgos parecidos a él; pero si consideramos al municipio como una forma de gobierno que constituye una institución jurídica, necesariamente debemos arribar a la conclusión de que existe semejanza mas no identidad, la diferencia principal se localiza en que la organización política de los pueblos prehispánicos era de carácter imperial - centralista, mientras que el municipio se basa en una democracia pura.

Realmente esta institución tiene su origen, entre nosotros, a partir de la conquista, pues se trata de una institución que fue traída de España durante el periodo colonial. Cabe recordar que Hernán Cortés, funda en la Villa Rica de la Veracruz, el primer Municipio en América.

Esta fundación es el punto de partida de lo municipal en el Continente Americano y el punto de partida en la Nueva España. La esencia del municipio español es trasladado a los municipios de la Nueva España, como meros órganos de centralización, pues a esto habían sido reducidos en España; pero en el México colonial, el municipio logra un desarrollo democrático y a principios del siglo XIX las ideas independentistas lo eran en el propio municipio, pues ahí era donde se contraponía y se resentía el absolutismo manárquico imperante en la Nueva España y, es ahí donde la democracia buscaba florecer para justificar la independencia de la Nueva España³⁴.

En nuestra Constitución Política, el municipio es considerado como una forma de organización política y administrativa básica de los Estados integrantes de la Federación Mexicana. Es libre en su régimen interno pero en su aspecto externo, debe estar subordinado a los gobiernos estatales y al federal.

Es de observarse, como si el estado miembro cede parte de su poder para transformarlo, por virtud, del pacto federal, en jurisdicción de competencia por territorio y en reparto de competencias y facultades con el Gobierno Federal, resulta que el municipio, por virtud del pacto federal, cede la mayor parte de su poder para transformarse en una mera forma de organización político -

³⁴ Sayeg Helú Jorge, op. cit., p.p.21-22

administrativa; a cambio; recibe cierta libertad en su administración interior, ya que de derecho queda sujeto casi por completo a las decisiones estatales (locales) de los poderes, principalmente del legislativo local.

En consecuencia, aún cuando en la Constitución Federal se conceptúe la libertad del régimen municipal, no existe tal; y el municipio cuya esencia era la autonomía y la democracia, no corresponde al que se describe, y de hecho existe en la Constitución Federal³⁵. Esta circunstancia puede apreciarse con mucha claridad desde el punto de vista legislativo y que al fin y al cabo, es el que da facultades de administración de los asuntos públicos al municipio. En efecto, de acuerdo al pacto federal establecido en nuestra Constitución, solo existen dos niveles de legislación: El federal y el local, el primero lo ejerce el Congreso de la Unión integrado por dos Cámaras y , el segundo la legislatura de los Estados, creando leyes en sentido formal y material.

Las leyes federales tienen vigencia y observancia en todo el territorio nacional y las locales sólo dentro del ámbito espacial que constituye su jurisdicción de competencia reconocida por la Constitución Federal. De esta forma, las leyes y los acuerdos de los poderes locales solo tienen aplicación dentro del territorio de sus propios Estados, es decir, en los municipios que lo conforman.

Con estos elementos se muestra la importancia que el Municipio tiene en la vida republicana y federal del país. Al efecto hay que señalar que precisamente en la evolución del sistema federal en México se registra por primera vez la aparición del municipio como institución política en la Constitución de 1917, en la que éste se considera como fundamental y donde el municipio es la mayor novedad de dicha Carta Magna con relación a sus antecedentes.

2.4.1 Las Facultades de los Ayuntamientos.

Las facultades que los Ayuntamientos tienen por disposición expresa del artículo 115 de la Constitución, se refieren a la administración de su patrimonio, a la prestación de los servicios públicos y a las funciones de orden y gobierno en los territorios de sus municipios.

Aún hoy en día en que se debate todavía si el municipio es libre como lo establece la misma Constitución o si se desarrolla bajo condicionantes extremas de los otros niveles de gobierno, las funciones que estos desarrollan (2428 en la actualidad, con proyecto de creación de algunos más en el Estado de Chiapas con motivo de los Acuerdos de San Andrés y otras iniciativas al respecto en otros estados), son en forma enunciativa las que a continuación se anotan; este listado no indica que esas facultades y atribuciones se lleven a cabo en todos los municipios, mas bien

³⁵ Rendón Huerta Barrera Teresita, *Derecho Municipal*, Editorial Porrúa, México D.F., 1985, p.p.136-137.

la realidad puede demostrar que son pocos los que pueden llevar a cabo la mayoría de ellas, lo que muestra que los fenómenos derivados de ello son muy complejos.

Bajo este panorama y después de analizar las 31 leyes orgánicas municipales existentes en el país, para igual número de Estados, se concluye que las más importantes y comunes facultades y obligaciones de los ayuntamientos, son las siguientes³⁶:

- Participar en las acciones de proyección y coordinación de la planeación regional cuando así corresponda.
- Convenir la coordinación con la Entidad Federativa a que pertenezca, su participación en la planeación nacional.
- Expedir y publicar su reglamento interior y el bando de policía y buen gobierno y, en general, los reglamentos que requiere el municipio para el cumplimiento de sus fines, para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales.
- Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas locales en materia municipal.
- Dividir o modificar la división existente del territorio municipal para efectos administrativos.
- Nombrar las representaciones del ayuntamiento en las divisiones territoriales del municipio.
- Solicitar a los poderes del estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
- Nombrar al secretario del ayuntamiento y al tesorero municipal a propuesta del presidente municipal y removerlos por causa justificada.
- Formular anualmente la iniciativa de ley de ingresos, remitiéndola al Congreso local para su aprobación.
- Formular y aprobar anualmente el presupuesto de egresos.
- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el presidente municipal o por el propio ayuntamiento.
- Rendir al Congreso del estado la cuenta del gasto público del año anterior.
- Adquirir bienes en cualesquiera de las formas previstas por la ley.
- Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales, así como fomentar las actividades deportivas del municipio.
- Auxiliar a las autoridades sanitarias en la aplicación de las disposiciones relativas.
- Reglamentar y proporcionar los servicios públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas.

³⁶ De acuerdo con el análisis hecho por Gustavo Martínez Cabañas contenido en su libro, *La Administración Estatal y Municipal de México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1995, p.p.112-113; y además con las facultades que la Ley de Planeación, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática vigente, concede a los Estados y Municipios; adicionalmente se consideran las funciones que más frecuentemente establecen las leyes orgánicas municipales de las entidades federativas, y las que en los hechos realizan una buena cantidad de municipios.

- Concesionar la prestación de los servicios públicos, con la autorización previa de la autoridad estatal respectiva.
- Cuidar y mantener en buen estado las vías públicas.
- Formular la estadística municipal.
- Auxiliar en sus funciones a las autoridades federales y estatales, cuando así lo soliciten.
- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.
- Conceder licencia a sus miembros hasta por 30 días.
- Suspender a sus miembros en caso de proceso por responsabilidades provenientes de faltas o delitos oficiales.
- Promover y auxiliar al cumplimiento y ejecución de los planes nacional y estatal de desarrollo urbano.
- Participar en los términos de la legislación correspondiente en la planeación y procesos de conurbación.
- Ejercer las atribuciones en lo referente a la elaboración, aprobación y publicación del plan municipal de desarrollo urbano y a la expedición de declaratorias y provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
- Ejecutar el plan municipal de desarrollo.
- Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.
- Rendir a la población un informe anual detallado sobre el estado que guarde la administración pública municipal.
- Prevenir y combatir, con auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la drogadicción y toda actividad que implique una conducta antisocial.
- Autorizar transferencias de partidas presupuestales.
- Vigilar que los manejadores de valores municipales caucionen su manejo.
- Crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públicos.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de elecciones, cultos y consejo de tutelas.
- Sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales vigentes.
- Cuidar el crecimiento ordenado y el embellecimiento de los centros de población.
- Coadyuvar en la protección ecológica del municipio y promover la educación ecológica entre la comunidad.
- Establecer y regular el funcionamiento de asilos, casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas correccionales y proveer lo conducente para su sostenimiento.
- Apoyar las tareas de asistencia social que se efectúen en el municipio.
- Fomentar las actividades económicas en su municipio.
- Enviar al Congreso local para su estudio y aprobación los proyectos de contratación de empréstitos que afectan los ingresos posteriores a su administración municipal.
- Designar los mandos y elementos del cuerpo de policía municipal y los empleados de ésta.

Esta serie de facultades y atribuciones independientemente de la capacidad técnica, humana y financiera que los municipios del país tengan para desarrollarlas, hasta antes de la última reforma del artículo 115 de la Constitución (en junio de 1999), se referían esencialmente como funciones administrativas del municipio.

Es muy oportuna la apreciación de Raúl Olmedo Carranza al señalar que³⁷: No es lo mismo decir que el municipio es administrado por el ayuntamiento a decir que es gobernado por el ayuntamiento. En el primer caso las funciones del ayuntamiento se limitan a administrar; en el segundo, la función fundamental del ayuntamiento es gobernar, y gobernar implica también administrar, como ocurre con los niveles de gobierno federal y estatal, los cuáles tienen un órgano de representación que gobierna (decide, traza estrategias y tácticas, resuelve los conflictos entre los intereses diversos de los grupos sociales, etc.) y un aparato administrativo para ejecutar la acción de gobierno.

Esta serie de modificaciones y adiciones al artículo 115, se refieren fundamentalmente a que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien ellos autoricen. Se confieren a los presidentes municipales el mando de las policías preventivas, excepto en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, cuyas órdenes estarán a cargo de los gobernadores.

Así mismo, los municipios podrán coordinarse y asociarse para una mejor prestación de los servicios públicos o el ejercicio de sus funciones; al respecto quedan abiertas innumerables planteamientos acerca de esta coordinación entre municipios; son hasta ahora razonables las siguientes preguntas: ¿Hasta que punto esta coordinación altera el pacto federal?, ¿De que manera esta coordinación rebasa la autonomía de los estados? también los ayuntamientos podrán expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones; también con estas reformas, las legislaturas locales podrán revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los ayuntamientos, además se faculta a los ayuntamientos para controlar, vigilar y autorizar el uso de suelo para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, así como para participar en lo relativo a materia ecológica y protección ambiental.

Aún cuando funciones como las anteriores las han venido desempeñando pocos ayuntamientos en forma irregular, es relevante que adquieran ahora rango constitucional y por tanto dan certidumbre jurídica a los municipios en dichos rubros.

³⁷ Olmedo Carranza Raúl, "Las Nuevas Reformas y Adiciones al Artículo 115, en El Nuevo Municipio: Base del Gobierno Democrático", Revista Crónica Legislativa, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México D.F., 2000, p.88.

Las facultades parecería que han sido el motor de las reformas en materia municipal, pero al reflexionar si esto es lo correcto, se debe pensar que cualquier atribución o facultad para poderse ejercer implica necesariamente recursos económicos para ejecutarlas, lo que implica que en esa misma medida correspondan las potestades y medios fiscales y financieros para desarrollarlas, lo que aún con estas reformas no parece suceder, y en todo caso, se fortalece más a los municipios que tienen y pueden más; todo esto parece acontecer con un gran desconocimiento acerca de la heterogeneidad de los municipios mexicanos; no parece haberse tomado en cuenta a los aproximados 900 municipios indígenas del país y a otros tantos con características mayormente rurales que urbanas, que en la actualidad ejercen precariamente las facultades expuestas en la lista anotada anteriormente.

2.5 Las Facultades Implícitas.

La característica fundamental del Estado Federal consiste en la distribución de competencias que establece la Constitución entre el Gobierno Federal y los Estados³⁸. El reparto de competencias, se considera como la estructura fundamental del Sistema Federal, esta distribución es tal vez uno de los ámbitos fundamentales del federalismo de todos los tiempos y con mucha probabilidad que sea en todos los casos.

La complejidad del asunto de las competencias es que como ya habíamos señalado, un problema que tiene que ver con las cuestiones territoriales del Estado, pues en un mismo espacio político (territorio) deben coexistir por disposición Constitucional dos órdenes jurídicos: El federal y el local o estatal; en donde se han de operar facultades de los Poderes de la Unión y de los Estados de la Federación al mismo tiempo y para la misma población.

Existen diversos sistemas para distribuir las competencias entre la federación y las entidades federativas. México sigue el principio norteamericano en este aspecto: Todo aquello que no esté expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de la entidad federativa. La Constitución numera lo que los poderes de la Unión pueden hacer y todo lo demás es competencia de las entidades federativas³⁹.

La teoría de los poderes implícitos tienen su primer antecedente y origen constitucional en los Estados Unidos de América, Jacinto Faya⁴⁰ señala, que las facultades implícitas tienen su raíz en la necesidad que hubo de interpretar la Constitución con motivo de la creación de un Banco Federal, en 1790. Al respecto

³⁸ Faya Viesca Jacinto, *El Federalismo Mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1988, p.87.

³⁹ Carpizo Mc.Gregor Jorge, op. cit., p.91.

⁴⁰ Faya Viesca Jacinto, op. cit., 108.

se manifestó Tomas Jefferson, argumentando que el Gobierno Federal no tenía facultades para ello, ya que la Constitución no concedía facultad alguna para establecer ningún tipo de sociedades.

Este autor⁴¹ cita también que en contraparte a lo que Jefferson manifestaba, Hamilton y sus seguidores fundamentaban su idea de que la Federación sí podía crear un Banco, precisamente en atención a una interpretación extensiva de la sección 8 de la Constitución de los Estados Unidos. Sección que si bien no enumera la facultad de crear bancos o corporaciones, sí en cambio, enumera una serie de facultades que permiten que la Federación tenga la facultad de crear un banco, a fin de que se pueda cumplir con otras facultades más precisas como son la circulación de monetaria y otros aspectos de las finanzas públicas.

Este es el origen de las facultades implícitas, que en el caso de los Estados Unidos, la Constitución establecía desde entonces facultades expresas a los Poderes Federales, que material, técnica y operativamente no podrían llevarse a cabo si no existiera un medio como el banco central para instrumentarlas y ponerlas en operación, pero que constitucionalmente no sería posible realizar si el Congreso, en este caso no tuviera las facultades que le otorga la propia Constitución, es decir las facultades para acuñar moneda, imprimir papel moneda, establecer un control de cambio respecto al valor de otras monedas y de la propia de los Estados Unidos⁴².

Las facultades implícitas como señala Jacinto Faya⁴³ son una importante parte del sistema federal. Sin ellos, el federalismo sería una cuestión completamente distinta a como lo es ahora en los países que han adoptado esta forma de organización política.

Una interpretación sustantiva acerca de la doctrina de los poderes implícitos que considera elementos muy variados, es la que hace Rafael Matos Escobedo: El Congreso posee la elección de los medios que son pertinentes para el ejercicio de cualquier poder que le haya sido conferido por la Constitución. Debe admitirse que los poderes del Gobierno son limitados y que sus límites no deben ser rebasados. Pero creemos que la justa interpretación de la Constitución, debe permitir a la Legislatura nacional el crédito necesario respecto de los medios de que debe valerse para poner en ejecución los poderes expresos que le han sido conferidos, lo que capacita a ese cuerpo legislativo para cumplir los altos deberes que tienen a su cargo, de la manera más benéfica para el pueblo. Que los fines perseguidos fueran legítimos, que estén dentro del campo de acción constitucional, y todos los medios que sean apropiados y adaptados a tales objetos, serán constitucionales, si no están prohibidos expresamente y si están de acuerdo con la letra y espíritu de la Constitución⁴⁴.

⁴¹ Idem. p. 109.

⁴² De acuerdo con el punto 5 de la Sección 8 de la Constitución de los Estados Unidos de América.

⁴³ Idem, p. 111.

⁴⁴ Matos Escobedo Rafael, *La Crisis Política y Jurídica del Federalismo*, Editorial Veracruzana, Veracruz, México, 1944, p.116.

Cabe mencionar que las facultades implícitas están presentes constitucionalmente desde la Constitución de 1824, en donde su artículo 51 fracción XXXI referente a las facultades del Congreso, establecía la de: Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los Estados. Este principio se mantuvo en la Constitución de 1857 y ya anotamos su existencia en la de 1917 en la fracción XXX de su artículo 73.

Por otra parte es de trascendental importancia la idea que respecto a las facultades implícitas tiene Felipe Tena Ramírez: Las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse así mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes Federales como medio necesario para ejercitar algunas de las facultades explícitas. El otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos: 1º; la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse; 2º, la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3º, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita⁴⁵.

Con estas referencias vamos a encontrar que si bien la Constitución expresamente confiere competencias y por tanto facultades a los poderes federales, concede facultades implícitas al Poder Legislativo como se ha señalado y que revisaremos en lo general para identificar algunos casos de nuestro interés, sobre todo para explicar los relacionados con la salud y la educación.

2.5.1 Las Facultades Implícitas del Poder Legislativo Federal.

La Constitución establece en el artículo 73 las facultades del Congreso, y es precisamente su fracción XXX, la que literalmente determina que este tendrá facultades para: Expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

A este respecto es preciso destacar que las facultades del Congreso cuando se materializan lo hacen a través de una ley, por consiguiente las facultades implícitas del Congreso cuando se ejercen se concretizan en un ordenamiento general. A la administración pública, estas facultades le permiten contar con un campo muy amplio de posibilidades de crecimiento, desarrollo, transformación y jurisdicción, que llega a ser tan dinámica como el mismo proceso legislativo de

⁴⁵ Tena Ramírez Felipe, op. cit., p.p. 123, 124.

ejercicio de las facultades otorgadas por la Constitución en la fracción XXX al Congreso de la Unión.

Si bien es cierto que las facultades implícitas sólo son otorgadas por la Constitución al Congreso, su análisis muestra que estas son en la práctica una parte importante del federalismo mexicano, por consiguiente el Poder Legislativo Federal es un poder determinante en la práctica federal de México.

Estas consideraciones llevan a pensar que el sistema federal se caracteriza y determina por las resoluciones emitidas por el Congreso, pero al respecto es importante señalar que la conformación del Poder Legislativo Federal, desde 1917 y hasta 1996 ha estado mayoritariamente integrado por Diputados y Senadores de filiación política afín al partido en el poder, lo que da al federalismo características por un lado, de orientación doctrinaria similar a la del Partido en el poder, y por otro lado, con orientación a los intereses del Poder Ejecutivo que se ha sobrepuesto al mismo Poder Legislativo por razones tanto de disciplina política y partidista en las Cámaras, como del origen principal de las iniciativas de ley relacionadas con el federalismo en el propio Ejecutivo.

A este respecto Alejandro Armenta ha sostenido: El presidente mexicano ha concentrado siempre y por tradición demasiadas facultades en comparación con los otros poderes...La Constitución le ha otorgado demasiadas facultades; además de que su posición de jefe político de la nación y representante principal del poder central del Estado federal, lo han dotado de numerosas facultades extraconstitucionales⁴⁶.

Estas consideraciones anotadas precisan algunas de las características generales de la forma en que el Congreso de la Unión ejercita las facultades implícitas que la Constitución le reserva, por un lado, su composición; por otro, su sometimiento al Poder Ejecutivo por diversas causas; también por otro lado, el origen de las iniciativas de ley concentrado principalmente en el Poder Ejecutivo, y las amplias facultades de este en toda la administración pública no solo por su responsabilidad en la conducción, sino también por las decisiones que instrumenta y por los nombramientos y remociones que efectúa.

2.6 Las Facultades Concurrentes.

Las facultades concurrentes en el sistema federal mexicano, son de trascendente importancia por que constituyen la posibilidad del ejercicio de las facultades de dos o más niveles de gobierno, y entre una o varias instituciones federales y una o varias entidades federativas o municipios.

⁴⁶ Armenta López Leonel Alejandro, op. cit., 150.

Las facultades concurrentes según Felipe Tena: Son aquellas que en el derecho norteamericano pueden ejercitar los estados mientras no las ejercita la federación, titular constitucional de las mismas... Las facultades concurrentes no están consagradas por la Constitución norteamericana, sino por la jurisprudencia y la doctrina⁴⁷.

Para Jorge Carpizo,⁴⁸ las facultades concurrentes son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibidas a los estados, y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas.

El análisis para distribuir las competencias entre la federación y las entidades federativas representa un campo de estudio jurídico y administrativo que parece sencillo desde la perspectiva de la distribución de competencias que hace la Constitución, pero por las apreciaciones que hay al respecto es evidente que se está hablando de un asunto muy importante e igualmente complicado.

Para el mismo Carpizo, la Constitución establece una serie de principios respecto a la problemática de la distribución de competencias que clasifica así:

- 1.- Facultades atribuidas a la federación.
- 2.- Facultades atribuidas a las entidades federativas.
- 3.- Facultades prohibidas a la federación.
- 4.- Facultades prohibidas a las entidades federativas.
- 5.- Facultades coincidentes.
- 6.- Facultades coexistentes.
- 7.- Facultades de auxilio, y
- 8.- Facultades que emanan de la jurisprudencia⁴⁹.

Las facultades coincidentes según Carpizo⁵⁰ son las que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional. Para efectos de esta investigación hay que precisar que la materia educativa es un ejemplo significativo de este tipo de atribuciones, a la que nos hemos de referir en el siguiente apartado.

Por otro lado, las facultades coexistentes son las que una parte de la misma facultad compete a la federación y otra a las entidades federativas como es el caso de la salud, que este trabajo abordará en un capítulo especial, donde el Congreso y el Poder Ejecutivo tienen facultades en materia de salubridad general de acuerdo con la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución, siendo que las entidades federativas también tienen facultades en materia de salud.

Respecto a las facultades de auxilio, cabe mencionar que son aquellas en que una autoridad ayuda a auxiliar a otra por disposición de la Constitución, en materia de salud y de educación que son fundamentales en nuestra investigación,

⁴⁷ Tena Ramírez Felipe, op. cit., p. 127.

⁴⁸ Carpizo McGregor Jorge, op. cit., p.23.

⁴⁹ Idem., p.17.

⁵⁰ Ibid. p.24.

no se contempla esta figura en especial. En relación a las facultades concurrentes emanadas por la jurisprudencia se tienen las de tipo tributario, en las cuáles se ha determinado que tanto la federación como las entidades federativas son competentes para establecer algunas contribuciones específicas.

En esta clasificación se hace referencia a las facultades coincidentes, coexistentes, de auxilio y de las emanadas de la jurisprudencia, que al analizarlas al detalle permiten la participación de más de un nivel de gobierno en la atención de asuntos y situaciones concretas, de tal forma que se entienden como facultades concurrentes propiamente dichas entre los niveles de gobierno, de acuerdo con los principios constitucionales que establecen la concurrencia de varios niveles de gobierno, de tal manera que se suceden simultáneamente dos eventos (acción de más de dos niveles de gobierno en la atención concreta de un asunto en el mismo tiempo y espacio).

2.6.1 Facultades Concurrentes entre Gobierno Federal, Estados y Municipios.

La Constitución como mandamiento supremo de la administración pública posibilita con estos tipos de concurrencias la existencia de medios, formas y procedimientos específicos para atender los asuntos que son materia de concurrencia entre los distintos ámbitos de gobierno, llamados incluso niveles de administración o gobierno.

La Constitución señala en su artículo 3° que: Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados y Municipios - impartirá educación preescolar, primaria y secundaria... .

Este artículo prevé la participación de los tres ámbitos de gobierno para impartir educación básica a todos los habitantes del país con el carácter de obligatorio. La educación es un elemento de interés esencial en esta investigación y se analizará en un capítulo especial mas adelante.

En este nivel de concurrencia también la Constitución señala en el artículo 21 en su último párrafo que: La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

En esta parte el texto constitucional no incluye la palabra concurrente, pero precisa la de coordinación para que los tres distintos ámbitos de gobierno en los términos de una ley específica atiendan un mismo asunto que es el de la seguridad pública en un mismo espacio, considerando que no hay territorio federal sin que ese mismo sea a su vez o un municipio ó parte el Distrito Federal o de

algún estado, o bien que sea territorio de un estado sin dejar de ser territorio de acción de un municipio.

A este respecto, cabe precisar que si bien en lo referente a la educación no se menciona el medio a través del cuál la federación, los estados y los municipios han de impartir la educación básica, sí se precisa que el Estado conformado por estos tres ámbitos de gobierno han de llevar a cabo una función muy específica.

En materia de educación, la Constitución de 1917 ha contemplado desde la primera⁵¹ de cinco reformas a la fecha, a la federación, a los estados y municipios como los responsables de impartir educación en el país. Cabe mencionar que desde la Constitución de 1812 expedida por las Cortes españolas, la educación primaria y la policía de salubridad entre otras funciones, eran atribuciones de los ayuntamientos, según lo disponía su artículo 321; desde ese entonces y hasta hoy en día estas funciones no han podido llevarse a cabo sin la participación de los gobiernos de las localidades, aún a pesar de los procesos centralizadores que habrán de analizarse en un capítulo especial mas adelante.

La misma Constitución prevé otros casos de responsabilidad compartida entre estos niveles de gobierno, el artículo 73 en su fracción XXIX letra G, establece que el Congreso de la Unión puede expedir: ...Leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico... .

En esta materia, las acciones de los gobiernos tanto federal, local, así como de los municipios, había sido por mucho tiempo hasta la fecha de la reforma número 34 al artículo 73, de fecha 10 de agosto de 1987⁵², dispersa y desordenada, es conocido el caso de municipios (Cuauhtlán Izcalli, municipio 121) en el Estado de México que destinaba recursos al saneamiento de zonas lacustres, cuando esta facultad y obligación era de la competencia federal, ocasionándose que en una clara desviación de recursos se atendiera un asunto que por distintas razones no se llevaba a cabo y que sin duda es a la fecha un asunto de prioridad para el gobierno de la localidad.

El artículo 115 es uno de los artículos más importantes para el federalismo contemporáneo de México, este artículo determina facultades concurrentes para la federación, los estados y los municipios en su fracción VI en la forma siguiente: Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos,

⁵¹ El artículo tercero de la Constitución ha sido reformado solo 5 veces, y desde la primera del 13 de diciembre de 1934, su contenido establecía que la educación se impartiría con el carácter de servicio público por la federación, los estados y los municipios, previniendo las modalidades de concesión del mismo; Sistema Integral de Información Documental, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México D.F., 1997, p.20.

⁵² De acuerdo con la reforma presentada por el titular del Poder Ejecutivo Federal, con origen en la Cámara de Senadores turnada a la Comisión de Ecología; Idem., p.112.

en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Esta fracción VI del artículo 115 es de gran importancia para el federalismo actual, por que este fenómeno aludido no se previó desde el origen mismo del artículo, sino que es una enmienda necesaria motivada por un problema real y contemporáneo que ha transformado la administración urbana de los estados y municipios y, especialmente las áreas metropolitanas o conurbadas que representan cada día nuevos tipos de relaciones entre los ámbitos de gobierno.

La incorporación de esta fracción al artículo 115 se dio a partir de la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo Federal para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución en lo referente al ordenamiento de los asentamientos humanos y el establecimiento de adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Esta enmienda se dio el día 6 de diciembre de 1976 constituyendo la reforma número seis a dicho artículo⁵³. Cabe mencionar que respecto a las facultades que tienen estados y municipios en la administración urbana, estas representan un instrumento operativo de trascendental importancia por el potencial que ofrece para desarrollar otras áreas como la economía regional, y la propia administración pública local y municipal.

La Constitución también se refiere a la concurrencia de los tres ámbitos de gobierno en asuntos relacionados con la administración del registro de los actos del estado civil de las personas, el artículo 130 constitucional previene que: Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

A este respecto hay que destacar que la materia de registro civil ya en nuestros días ha sido un problema real en las relaciones entre los niveles estatal y municipal de algunos estados, el más reciente es el caso del Estado de Chihuahua en donde se dieron fuertes pugnas entre el gobierno estatal y el de los municipios para administrar dicho servicio.

2.6.2 Facultades Concurrentes entre Gobierno Federal y Estados.

El análisis de las facultades concurrentes entre la federación y los estados necesariamente también nos lleva a identificar en el texto constitucional las partes

⁵³ Sistema Integral de Información Documental, op. cit., p.185.

en las que está referida la concurrencia entre la federación y los estados para la atención de un asunto concreto.

El artículo 4° Constitucional determina que: Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Para analizar la administración de los servicios de salud en el país y precisar su desarrollo y tendencias en el sistema federal, es fundamental este artículo, y a la vez es necesaria la existencia de cuerpos normativos especiales como el que señala el mismo artículo, en los cuáles la administración pública de los diferentes ámbitos de gobierno encuentren su marco de acotamiento y actuación.

Este artículo de la Constitución ya define a la concurrencia como la participación de la Federación y los estados en una materia específica como la salubridad general. Las reformas constitucionales que dan la forma actual a este artículo fueron realizadas el 3 de febrero de 1983⁵⁴ y consistieron en la adición de el último párrafo que establece precisamente esta concurrencia. A partir de este momento se transforma y condiciona la forma y procedimientos de la administración pública de los servicios de salud en los estados y municipios así como los de la misma federación tal como veremos en un capítulo posterior.

Otra referencia constitucional respecto a la concurrencia de la federación y los estados es la correspondiente a la que se determina en el artículo 18, el que señala que: La Federación y los gobiernos de los estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores. Esta disposición constitucional es vigente a partir del 23 de febrero de 1965, es decir que este mandamiento no fue originario de 1917 sino que también es una adición a dicho documento. La Constitución en este artículo no utiliza la palabra concurrente ni concurrencia, pero la experiencia federalista que conocemos al respecto así lo demuestra, los Estados y la Federación concurren en el establecimiento de este tipo de centros administrados públicamente como consejos tutelares o centros de atención y tratamiento de menores.

2.6.3 Facultades Concurrentes entre Estados y Municipios.

Las facultades concurrentes entre los estados y municipios se previenen en el artículo 115 de la Constitución, este artículo establece en su fracción III que: Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos... Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y

⁵⁴ Sistema Integral de Información y Documentación, op. cit., p. 22.

socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Es evidente que la constitución no emplea las palabras concurrentes o concurrencia, pero establece la de concurso para posibilitar la participación de dos ámbitos de gobierno en la prestación o administración de servicios públicos.

Es necesario destacar que el municipio a pesar de su antigua existencia, es reconocido constitucionalmente hasta 1917. Aún cuando tenía más funciones, algunas de ellas similares a los servicios públicos que por mandato de la Constitución debe prestar, por la heterogeneidad de los municipios del país, fue perdiendo funciones que se atribuyeron los gobiernos de la federación y de los estados, siendo de nuestro interés observar los casos específicos de la educación y la salud.

Con estos dos primeros capítulos se dejan asentados los conceptos fundamentales para el estudio del federalismo, tanto doctrinales como históricos, considerando los antecedentes del federalismo en otros países y en nuestra propia nación; así mismo este segundo capítulo hace las precisiones tanto jurídicas como administrativas, políticas y socioeconómicas de la forma de gobierno y los ámbitos de la administración pública en México, con lo que metodológicamente se brindan los elementos suficientes para abordar las interpretaciones y perspectivas que los principales actores y fuerzas políticas tienen en México respecto al sistema federal y la evolución y tendencias propias que éste ha experimentado en nuestro país.

CAPITULO III. PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO EN MEXICO.

El Capítulo de las perspectivas del Federalismo en México, es un gran apartado que concentra las principales interpretaciones y manifestaciones de lo que ha sido, es y será el sistema federal en México en el transcurso del tiempo.

Los planteamientos que se realizan para comprender la evolución y las tendencias del sistema federal en nuestro país, van desde el análisis del sistema federal dentro de los esquemas macros y generales de la vida social, como la misma vida del estado y de su proceso de reforma, hasta las categorías que la administración pública ha adoptado para identificar sus momentos evolutivos como la descentralización.

Este capítulo aborda de manera importante todo lo relacionado con uno de los aspectos que hoy en día se discuten y analizan con mayor intensidad en torno al federalismo: lo fiscal; a partir de lo cuál, se estudian con detalle los rubros correspondientes a la coordinación fiscal, a las participaciones federales, a la relación de lo fiscal con lo hacendario, a la estructura presupuestal y sus principales ramos federalistas y a las innovaciones jurídicas y hacendarias del federalismo.

Finalmente este capítulo analiza y compara las perspectivas que los principales partidos políticos nacionales tienen respecto al tema, de igual forma que recoge algunas ideas que en el ejercicio del poder público han surgido en torno a la problemática federal hoy en día.

3.1 El Federalismo en la Reforma del Estado.

El federalismo como categoría de estudio puede analizarse por sí solo, pero también dentro del espacio de investigación de otros fenómenos políticos, económicos y sociales como el de la Reforma del Estado. Este tema es todo un campo de análisis y reflexión compleja, acerca de la forma de estado misma y de la forma de gobierno de un país.

La complejidad de este amplio campo de estudio como lo es el federalismo, se hace más evidente cuando los conceptos y categorías relacionadas con su estudio son variantes en el marco de referencia del tiempo, tal como es su relación con la reforma del estado.

Las perspectivas que como tal he de mencionar están estrechamente vinculadas con fenómenos de la economía, de tipo social, así como del orden jurídico y siempre de otros del ámbito político, cada uno de ellos por separado o bien reunidos todos como en un proceso de reforma del estado.

Definir la perspectiva de algo nos lleva a entender el concepto desde el sentido mismo y la aplicación más común de la palabra, que alude propiamente a la geometría analítica, con base en este concepto las perspectivas vienen a ser como en la física, la parte de la visión que muestra la parte de la cosa que se observa desde la ubicación en un plano del observador.

Retomando estos conceptos podríamos decir que si se plantea un plano horizontal, la perspectiva de visión sería de 180 grados, si se plantea una visión desde un plano vertical, la visión sería también de 180 grados, pero si nos referimos a una visión esférica que sería global, la perspectiva de la visión sería de un número indeterminado de grados, es decir de un número indefinido de puntos de vista.

De esta manera quiero explicar que las maneras de ver al federalismo identificadas como perspectivas, tiene que ver con la ubicación del observador en el ámbito del sistema federal, es decir, con la ubicación de él mismo en el área de influencia, desarrollo, operación y análisis del federalismo propiamente dicho.

El fenómeno de la reforma del estado es una categoría de estudio tan amplia y compleja que se ha analizado desde muchos puntos de vista y en muchos lugares y tiempos específicos y seguramente se continuará estudiando de esta forma por mucho más tiempo y en todo lugar donde el Estado se tenga que transformar.

Para definir por principio a la reforma del Estado, se debe atender a la definición misma de reforma identificando las acepciones del concepto mismo en nuestro idioma; Reforma¹ es un cambio en vista de una mejora, con acepciones de que es relativo a una enmienda o perfeccionamiento.

La reforma del estado sería a partir de este concepto inicial, el cambio con vistas a mejorar enmendar o mejorar al estado, entendiendo este como un ente compuesto de los elementos ya descritos, conocidos y anotados en el capítulo II de este trabajo.

Por otra parte se puede definir la reforma del estado a partir del método deductivo sugerido en parte en la metodología de esta investigación. A este respecto, una de las mejores maneras de aproximación al concepto de reforma es diferenciarlo del concepto de revolución,² a este respecto Huntington señala que: Hay muchas revoluciones y es posible que las reformas sean más escasas. Los países pueden

¹ De acuerdo con el concepto del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española y las acepciones dadas por el diccionario Larousse de la Lengua Española.

² Huntington P. Samuel, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1992, p.303.

estancarse, o de lo contrario cambiar en formas que no constituyen una revolución o una reforma.

A la reforma del estado se le ha definido por muchos autores, y hay opiniones al respecto tan variadas como las siguientes: Roberto Ortega Lomelín³ se refiere a la reforma del estado como: Reformas sustantivas del Estado que suponen un nuevo papel de éste en el cambio, nuevas formas en el ejercicio de la autoridad y, sobre todo, una nueva relación con la sociedad.

Otra apreciación más general es la que hace José Juan Sánchez⁴ acerca de la reforma del estado de la cuál dice: El término reforma del Estado se utiliza para describir un sinnúmero de transformaciones, que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a diversas causas. Frecuentemente se expresan como si hubiera un sólo proceso de cambio y hablamos de "la" reforma del Estado. Sin embargo, no hay un proceso único de reforma del Estado.

Estas apreciaciones configuran un mosaico de elementos comunes y de posibilidades individuales de estudio de cada uno de ellos para comprender el fenómeno de la reforma del Estado.

El mismo José Juan Sánchez en su estudio reconocido nacionalmente en 1998, analiza la reforma del Estado bajo la perspectiva de tres acepciones básicas⁵: 1) por su posición (económica, política social, administrativa y jurídica; 2) por sus propósitos y 3) por su enfoque.

Al explicar este investigador estas acepciones mediante una revisión⁶ señala que: La posición económica sostiene que en esencia la reforma del Estado implica una nueva inserción del país en un contexto caracterizado por la globalización y la interdependencia mundial; la posición social centra a la reforma del Estado como una estrategia de combate a la pobreza y una adecuada distribución de la riqueza nacional; la posición administrativa sostienen que más que un redimensionamiento del tamaño del Estado, es necesaria una reforma administrativa que adecue el aparato gubernamental a las nuevas atribuciones estatales. Respecto a la posición jurídica⁷ señala: La reforma del Estado son en la mayoría de las veces reformas constitucionales.

Otra apreciación de la reforma del Estado es la que hace Pedro Medellín Torres⁸, al ubicar a la modernización del Estado entre los fenómenos de la reestructuración y el proceso de reformas del mismo; así establece que: El

³ Ortega Lomelín Roberto, op. cit., p. 37.

⁴ Sánchez González José Juan, *La Administración Pública en la Reforma del Estado en México*, Tesis Doctoral, Versión Mimeografiada, FCP y S, UNAM, México D.F., 1998, p.89.

⁵ Idem. P. 97.

⁶ Ibidem. p.98.

⁷ Ibid. p.112.

⁸ Medellín Torres Pedro, "La Modernización en la Reforma del Estado", *Ensayos Sobre la Nueva Administración Pública*, en Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, N° 91, México D.F., 1996, p.120.

reformismo plantea el problema en términos de una crisis de hegemonía. Es decir, en términos de la incapacidad de las dirigencias tecnocráticas y los movimientos políticos y sociales (nuevos y tradicionales) para lograr no sólo transformar sus intereses particulares en un interés general de la sociedad en su conjunto, sino para imponer una dirección determinada al proceso político, económico y social.

En relación con la reforma del Estado y la administración pública, el estudio citado de José Juan Sánchez hace notables aportaciones a estos campos de estudio, pues la reforma del Estado a su juicio tendría diversos propósitos dependiendo del punto de vista que se emitan, en esa misma investigación, él analiza al detalle a la reforma del Estado como: modernización, inserción en la globalización mundial, vigencia del estado de derecho, adelgazamiento del gobierno, cambio en la *gestión gubernamental*, *transición democrática*, *liberalización económica* y política y ajuste estructural entre otros enfoques.

La reforma del Estado como vemos es una categoría muy amplia que ofrece modalidades distintas para analizar los fenómenos del estado desde perspectivas diferentes, en las que de ninguna manera los sucesos relacionados con el federalismo estarían ajenos a los procesos de transformación del propio estado mexicano.

Es válida esta afirmación con el hecho de referirnos a la afirmación del propio José Juan Sánchez, en la que señala que las reformas del Estado son en la mayoría de los casos reformas constitucionales, a este respecto, la historia del federalismo revisada en los primeros capítulos, nos permite afirmar que en efecto, cuando se dieron transformaciones constitucionales, se trató de reformas al Estado en su conjunto, con implicaciones muy concretas en cada ámbito de la vida social y gubernamental.

El estudio del federalismo en la reforma del estado en México podría hacerse de manera muy completa con el análisis empleado por este autor, ya que se podría analizar por separado tanto al federalismo y sus relaciones con la economía, con la globalización mundial, con las transformaciones jurídicas, con la modernización, gestión gubernamental y ajustes estructurales por ejemplo.

Una opinión que se refiere en concreto al sistema federal y al proceso de reforma del Estado es el que hace Alonso Lujambio y que resume de esta manera:⁹ Es indudable que el sistema federal ha influenciado de manera determinante la naturaleza y características del proceso de cambio político mexicano en los últimos años... los efectos del federalismo han sido a mi modo de ver mucho más relevantes en otros ámbitos del sistema político que en el sistema de partidos políticos mexicanos¹⁰.

⁹ Lujambio Alonso, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., 1995, p. 31.

¹⁰ Idem, p. 33.

La opinión de Lujambio, se refiere al federalismo y sus relaciones con los partidos políticos y el Congreso de la Unión, esta visión es a mi juicio el elemento inicial para prever comportamientos futuros en la vida y desarrollo del sistema federal en México, las tendencias del federalismo en el futuro estarán estrechamente vinculadas con el avance y transformación de los partidos y con la conformación del Congreso por las diversas corrientes políticas en él representadas, ya que es en dicho Congreso donde se realizan las reformas jurídicas del Estado y es a partir de los principios, plataformas electorales e intereses de los partidos políticos y sus dirigentes, de donde nacen las principales iniciativas de ley.

Por otra parte Luis F. Aguilar tiene una opinión muy especial respecto a la reforma del Estado, con la que estoy de acuerdo, que explica a partir de tres niveles interdependientes¹¹: a) El nivel del proceso de gobierno y gestión pública, b) El nivel del régimen político o de la política misma y c) El nivel de la Constitución Política del Estado.

Esta visión de la reforma del Estado de Aguilar Villanueva, es a mi juicio una de las concepciones más precisas para entender a la reforma del Estado en México y su relación con el federalismo y la administración pública. El tercer nivel de explicación de esta reforma nos ubica en el lugar preciso de la legalidad y el estado de derecho en el país, en el cuál la administración pública de los tres ámbitos o niveles de gobierno esta condicionada en su conformación, actuación y desarrollo por los marcos normativos de la Constitución, y de las leyes secundarias principalmente.

Por otra parte, este investigador reconoce que la reforma del Estado tiene un nivel de régimen político o de la política misma, en la cuál esta el reconocimiento implícito de que la reforma del Estado está relacionada con la lucha por el poder y al interior del poder público, situación que condiciona las tendencias y prácticas de la administración pública en cualquiera de sus niveles, en donde el asunto de reformar al Estado no es cuestión solamente de políticas del Estado sino de la política en sí.

El nivel del proceso de gobierno o gestión pública es el nivel de reformas que como el mismo autor señala¹²: Son las más manifiestas y tal vez las más expeditas, pues los cambios en las formas e instrumentos de gobernar son, en gran parte, decisiones del gobierno mismo. Es este nivel estricto del redimensionamiento del Estado, la reducción de su tamaño, la disminución de su número de empresas, programas, empleados, leyes, gastos... pero es también el nivel de las modificaciones en su proceso de toma de decisiones e implementación de políticas.

¹¹ Aguilar Villanueva Luis F., "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado", en Cambio Político y Gobernabilidad, Merino Huerta Mauricio, coordinador, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Conacyt, México D.F., 1992, p. 144.

¹² Aguilar Villanueva Luis F., op. cit. p. 144.

Esta concepción de reforma del Estado es a mi juicio la que mejores elementos de análisis práctico nos proporciona para ubicar al federalismo dentro de la reforma, explicarlo y prever las tendencias más susceptibles de realización.

Luis Aguilar Villanueva a manera de conclusión de este orden de ideas sostiene que¹³: la gran reforma del Estado se consumaría en las leyes fundamentales del Estado, relativas al ámbito y ejercicio de las libertades políticas y economías de los ciudadanos y al ámbito y ejercicio de los poderes regulatorios y de intervención del Estado... tarde o temprano, inevitablemente. La reforma profunda del Estado es la constitucional.

Al abundar en las ideas de este autor encontramos que él hace un símil de lo que sería la reforma del Estado en última instancia al referirse a que¹⁴: Lo que está realmente en juego es el diseño de la nueva articulación entre sociedad y Estado o, si se quiere, dicho más restringidamente, entre economía y política.

Al coincidir con estas ideas de Aguilar Villanueva quiero señalar que el estudio de la administración pública, del federalismo y en general de los procesos de reforma y desarrollo de los mismos, debe realizarse considerando algo que los estudios administrativos no consideran con la importancia debida y que se refiere a la evolución y tendencias de transformación del marco jurídico de la administración pública por un lado, y por otro que se refiere a la lucha por el poder público o su participación en él, que colocaría a los actores políticos en posición de impulsar y transformar a la administración pública, al federalismo y por consiguiente al propio estado con base en sus plataformas políticas o ideales doctrinarios que motivan su participación en la dinámica política y social del país.

En relación con esto, más adelante abordaré algunos puntos de interés con relación al federalismo desde algunas de estas perspectivas.

Una apreciación que no se debe dejar de mencionar en esta parte, y que tiene que ver con el federalismo en la reforma del Estado, es la que Enrique Cabrero sostiene¹⁵: Las políticas de descentralización parecen ser una característica de los esfuerzos que en la actualidad realizan un gran número de países en sus procesos de reforma estatal y modernización económica.

Las ideas de este investigador nos refieren elementos importantes para el posterior trato de la descentralización y se refieren en especial a la modernidad que implican los procesos descentralizadores y a la precisión de que la reforma del estado incluye también procesos de descentralización, esquema básico del sistema federal.

¹³ Ibidem. p.145

¹⁴ Idem. p. 146.

¹⁵ Cabrero Mendoza Enrique, "Los Nuevos Gobiernos Locales en el México de Nuestros Días: Hacia una Nueva Estrategia para la Descentralización", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, N° 51, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1995, p.63.

3.2 La Descentralización Administrativa.

Siguiendo la metodología de definiciones que son objeto de interés en esta investigación, se debe atender a la que corresponde a descentralización, este concepto se refiere a¹⁶: Acción y efecto de descentralizar; transferir a corporaciones locales o regionales servicios privativos del Estado, otra acepción del mismo concepto es que se refiere al de dispersar en todo el país administraciones, organismos, etcétera, que estaban reunidos en un mismo sitio.

Cabe destacar que este concepto es en mi opinión avanzado, por que se refiere concretamente a las acepciones generales de descentralización administrativa, es decir, el concepto mismo de descentralización para el diccionario revisado es el concepto mismo de descentralización administrativa propiamente dicha, y es exacta esta afirmación por que el mismo diccionario en otro concepto se refiere a descentrar como "sacar de su centro", que en forma figurada significa desequilibrar.

La discusión que se da alrededor del concepto de descentralización es amplia, complicada y hasta confusa. A este respecto consideramos que José Chanes Nieto hace una de las aclaraciones mas completa y oportuna acerca de conceptos tan parecidos y distintos a la vez y que como él dice¹⁷: En lo económico se entiende como la transferencia de actividades de esta índole fuera de las grandes aglomeraciones... en lo político se interpreta como la devolución o transferencia de atribuciones e instituciones federales a estados y municipios... se habla de descentralización administrativa, impropriamente, cuando la administración se desconcentra o cuando se reubica dentro del territorio nacional para descongestionar la sede de los poderes federales... el término descentralización se utiliza de una manera prolija y muchas veces equivocada al referirse a fenómenos totalmente diferentes.

A partir de esta idea de Chanes Nieto, la claridad de los conceptos centralización y descentralización nos da elementos objetivos para analizar ambas categorías desde puntos de vista amplios y debidamente razonados.

Este investigador y estudioso del tema hasta hoy día, nos brinda también la oportunidad de conocer un concepto muy completo de descentralización. Al respecto establece que¹⁸: El término descentralización se refiere tanto a la forma de hacer real la forma de Estado federal, a la desconcentración y reubicación de la administración nacional, como a la creación de instituciones con personalidad

¹⁶ De acuerdo con el Diccionario Larousse de la Lengua Española, México D.F., 1995, p.253.

¹⁷ Chanes Nieto José, Estado Federal, "Descentralización, Desconcentración y Reubicación", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, N° 20/21, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1986, p.41-42.

¹⁸ Idem. p.42.

jurídica, patrimonio propio y autonomía orgánica, sujetas a un control no jerárquico llamado de tutela o de gestión, por parte de la administración central, forma de organización conocida como descentralización administrativa.

La importancia de las ideas y conceptos de José Chanes respecto a la descentralización radica en que rescata y señala un elemento que podemos decir es fundamental en el trato de esos fenómenos y se refiere al punto de vista político de esos temas, al aludir a este punto de vista, este autor sostiene que¹⁹: Descentralizar o centralizar es una decisión política fundamental y, como todas las opciones de esta naturaleza, se justifica en tanto contribuya a la realización del proyecto de sociedad definido por la nación. Consecuentemente, la descentralización adquiere su pleno sentido en combinación con las restantes decisiones políticas constitutivas del país.

A mi juicio, estas consideraciones señaladas constituyen un esquema de referencia completo para ubicar con precisión a la descentralización administrativa dentro del marco de análisis del sistema federal.

La forma de Estado federal es por consiguiente el medio por excelencia para la descentralización, pues es la Constitución la que determina la forma de Estado siendo esta federal y la descentralización uno de sus fundamentos originarios, por que con esta forma de Estado se pretende desde los inicios distribuir el poder público en varios ámbitos de decisión.

En el campo de la descentralización en nuestro país, el punto de vista oficial ha sido mencionado por el entonces Secretario de Gobernación, al reconocer que²⁰: Se avanza en el federalismo cuando se ha avanzado en otros sectores con diversos procesos de descentralización, cuya naturaleza trasciende la esfera administrativa para incidir en una redistribución del poder público.

Otra opinión de lo que viene a ser la descentralización y de su referencia con asuntos políticos y sociales es la que hace Roberto Ortega Lomelín a partir de sus formas de expresión, y menciona que²¹: En la esfera administrativa han sido múltiples las fórmulas para la descentralización, desde las modestas, que solamente tienen características administrativas y que consisten en establecer delegaciones de los organismos en el interior del país, hasta la desincorporación de empresas públicas, la desregulación de actividades y la transferencia misma de servicios y recursos a los gobiernos de los estados. La descentralización ha encontrado otras fórmulas e instrumentos con alcances administrativos, políticos, sociales y económicos.

En las definiciones de descentralización hay elementos que cada vez son mas utilizados para su conceptualización, otro caso es la idea que de descentralización

¹⁹ *Ibidem.* p.42.

²⁰ Moctezuma Barragán Esteban, "Impulso al Federalismo", Serie Praxis N° 92, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1996, p.22.

²¹ Ortega Lomelín Roberto, *op. cit.* p.26.

tiene Raúl Salyano Rodríguez al considerar que²²: Por descentralización debe entenderse el proceso político - administrativo mediante el cuál las dependencias y entidades públicas transfieren efectivamente poderes de decisión, acciones administrativas, recursos humanos, financieros, materiales, técnicos y de información a estados y municipios y a las unidades regionales encargadas de administrar los polos de desarrollo. Así mismo debe entenderse, en el marco actual de la crisis, el espacio de apertura de funciones y actividades civiles, tanto del sector privado como del social.

Este concepto es a todas luces muy complejo en términos analíticos, por que en primera instancia se refiere a la descentralización, no sólo como un proceso administrativo, sino político también, además que en el orden de las palabras coloca en primer lugar al elemento político antes que el administrativo, además, da elementos adicionales de análisis al referir que la descentralización no es exclusiva del sector público, sino que también la descentralización puede llegar a las actividades y funciones que por separado realiza el sector privado de la sociedad, dando con ello posibilidades ilimitadas de reflexión acerca de la viabilidad de descentralizar no solamente hacia el mismo sector público sino también a la sociedad civil.

La idea de descentralización es retomada con mucha frecuencia e intensidad por una gran cantidad de autores, lo importante de ello es que con esas opiniones se puede construir un concepto que contenga más elementos convincentes para aceptar a la descentralización no solo como concepto sino más bien como una categoría de estudio. En este orden de ideas, Roberto Gómez Collado también hace precisiones al concepto referido, él diferencia en primera instancia a la descentralización de la centralización y para ello señala que²³: Descentralización es un término que entraña la cesión de poderes por parte del gobierno federal a los gobiernos de los estados, que constituyen otra autoridad con personalidad jurídica propia.

Este concepto es muy útil para el entendimiento de que la descentralización alude al otorgamiento o cesión de facultades a otra persona jurídica diferente a la que cede alguna facultad o poder, es decir, si no se habla de dos o más personalidades en el proceso de descentralización se estaría hablando de cualquier otra cosa menos de un proceso de descentralización, podría ser un proceso de desconcentración o cualquier otro, pero no una descentralización.

Los antecedentes de la descentralización en México son muy variados e irregulares, pero una de las formas oficiales más consistente en materia de descentralización propiamente dicha fue el Programa de Descentralización de la

²² Salyano Rodríguez Raúl, "Convenciones para el Análisis de la Centralización, Desconcentración y Descentralización de la Vida Nacional", en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal N° 20/21, op. cit., p.86.

²³ Gómez Collado Roberto, "Descentralización: Múltiples Centros de Poder", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, N° 20/21, op. cit., p.69.

Administración Pública Federal²⁴ anunciado el 21 de enero de 1985. Este programa definía que la descentralización: Se trata de un proceso, donde lo importante es poner en movimiento una nueva inercia de relaciones administrativas y de capacidad de decisión en los propios estados y regiones, que se irán ajustando de acuerdo con las experiencias y con las disponibilidades de recursos que vayan teniendo la federación y los estados en los próximos años.

Hasta aquí, estas consideraciones del programa encierran una decisión política que se manifiesta cuando se señala que las acciones se irán ajustando con el tiempo. Esta idea es de carácter político ya que al no considerarse plazos estrictos para el cumplimiento de objetivos, esta definición cae en el terreno de las consideraciones políticas ya que el cumplimiento del mismo depende en gran parte de la decisión discrecional de quien tenga que operar el programa en los próximos años como el mismo documento lo señala, sin precisar responsables directos para continuar con el proceso.

En el contenido de este programa de Descentralización de 1985, se encuentra definido un principio netamente político que explica con claridad que el proceso de descentralización anunciado y puesto en marcha tiene un carácter político por excelencia más que administrativo, ya que señala que la naturaleza de las atribuciones de cada una de las dependencias federales determina el grado de descentralización y desconcentración más conveniente. Cabe mencionar que el referido programa no establece criterios para definir con exactitud la naturaleza de las funciones de las dependencias federales, y menos para determinar si estas deben ser realizadas por estas dependencias.

Este programa de descentralización no define ni da elementos de juicio para considerar que dependencias son concentradas o centralizadas, por tanto es evidente que no se definen en términos administrativos los objetivos específicos en esta materia, aunque hay reconocimiento que los procesos se tienen que poner en marcha y llevar a cabo, de esta manera las imprecisiones para dar una definición de descentralización y desconcentración colocan a estos conceptos en niveles de interpretación muy amplios, sobre todo en las dependencias donde son ellas mismas las que tendrían que determinar que funciones podrían entrar en el programa de descentralización vigente.

Otra idea acerca de la descentralización es la que expresó José F. Ruiz Massieu al señalar que descentralización debe verse como²⁵: Un proceso tendiente a trasladar la toma de las decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en la capital estatal hacia órganos que se hallan en el interior del país, sean estos o no constitutivos de esos órganos nacionales. Se incluye a la descentralización

²⁴ Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, Presidencia de la República, México D.F., 21 de enero de 1985, p.3.

²⁵ Ruiz Massieu José Francisco, "El Federalismo Mexicano y la Descentralización: Reflexiones sobre su Evolución Reciente", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, N° 20/21, op. cit., p.54.

en sentido estricto, a la descentralización territorial y a los órganos delegacionales.

Las aportaciones que a nuestro juicio hace Ruiz Massieu respecto a la construcción del concepto de descentralización, es por un lado, que se considera a ésta no como una definición simple, sino que se le considera todo un proceso, que si bien no se especifica en donde inicia, cuanto tiempo lleva, como se mide, cuando termina, quienes y de que manera intervienen para que éste se realice, si permite vislumbrar que el proceso puede dar lugar a la transferencia de competencias a otras personas públicas, o a la creación de personas morales.

Otro elemento de gran importancia en este concepto es que se incluye el regionalismo como componente de todo este proceso, si recordamos, en los capítulos anteriores se señaló que el concepto región alude al territorio del estado, y a su vez, las regiones se refieren en cierta forma a esquemas federales en el caso de México, y los regionalismos son convenciones técnicas que responden a fines de eficiencia, con relación también al federalismo.

Otra aportación del mismo Ruiz Massieu se refiere a que la descentralización en el régimen constitucional del país puede evolucionar a través de dos vías²⁶, que pueden usarse independiente o juntamente; la legislativa que consiste en la redistribución de competencias a través de reformas a la Constitución a fin de ampliar las atribuciones de los estados y reducir, correlativamente las de los poderes de la Unión; y la convencional que consiste en la posibilidad de que el Poder Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados celebren convenios de coordinación para redistribuir el ejercicio de sus competencias administrativas. Tales mecanismos o vías son las que en la actualidad se han implementado y dado muestras de la realización de los procesos de descentralización educativa y de la salud bajo esta última vía.

Por lo relevante de la opinión de Enrique Cabrero para rescatar nuevos elementos para el estudio general de la descentralización, plantea que los esfuerzos en esta materia se dan encaminados al menos a tres grandes objetivos²⁷: a) Dar una mayor agilidad y eficiencia interna al aparato estatal, esto debido a la crisis de recursos gubernamentales y a la necesidad de incorporar técnicas administrativas modernas; b) Dar una mayor eficacia a las políticas públicas a través de los diversos niveles de gobierno, esto debido a la necesidad de descongestionar al nivel central - federal de gobierno, y a la necesidad de acercar las decisiones al espacio de lo local, y; c) Hacer más cercana y legítima ante la sociedad, la acción estatal, esto debido a la necesidad de regenerar y revitalizar los espacios de interacción estado - ciudadanía.

Con estas ideas se tiene un esquema amplio de elementos explicativos que sustentan nuestra idea de que la descentralización es un concepto particular que

²⁶ Idem., p. 56.

²⁷ Cabrero Mendoza Enrique, op. cit., p. 63-64.

se refiere a cuestiones y asuntos de la administración pública, que además es todo un proceso que tiene etapas y condiciones específicas para poder llevarse a cabo, y algo muy importante es que este proceso incluye aspectos políticos en todo momento de su realización, y que incluso éstos llegan a caracterizar particularmente a cada proceso de descentralización; por referirse la descentralización a aspectos territoriales, esta se relaciona por consiguiente en forma muy estrecha con el régimen de vida federal.

La aportación al concepto de la descentralización de Cabrero Mendoza es de notable relieve por que considera que la descentralización incluye tres aspectos, de los cuáles el primero se refiere a asuntos particulares e internos de la administración pública, es decir a necesidades de transformación en la atención de asuntos de la cosa pública; por otro lado, considera en el segundo elemento, la atención que debe darse a los asuntos públicos desde los diferentes niveles de gobierno, incluyendo por separado los asuntos no solo de la administración pública en general, sino relacionándolos mediante el reconocimiento de los tres diferentes ámbitos de gobierno; el tercer gran objetivo mencionado es el que se refiere a la descentralización como una relación estrecha entre la sociedad y el estado entendiendo a estos como la interacción del poder público con la ciudadanía, siendo esta un elemento retomado con la mayor de las importancias políticas específicas del Estado como las de la salud y la educación básica.

En el caso de Ruiz Massieu, es de particular importancia el hecho de precisar que la descentralización evoluciona de dos maneras, de las cuáles las dos son de interés general para la administración pública de los tres diferentes ámbitos de gobierno, y una de ellas (la convencional) de particular importancia para el análisis de la descentralización de los servicios de salud y de la educación básica en los capítulos especiales de esta investigación.

Cabe mencionar que en 1984 fue publicado un decreto²⁸ para que las propias dependencias y entidades de la administración pública federal elaboraran un programa de descentralización para avanzar al respecto dentro del Plan Nacional de Desarrollo (1983 – 1988), lo importante de este decreto fue que se reconoció la necesidad de la descentralización, que ésta debe ser programada, que su realización tiene impacto en el desarrollo nacional, y que las decisiones se tomen en el ámbito geográfico donde se demanden los servicios, como criterio de modernización de la función pública.

En general, se debe considerar que la centralización, desconcentración y descentralización no son términos uniformes, como podemos observar y por

²⁸ Decreto por el que las Dependencias y Entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 1984.

consiguiente: ...no es posible tratarlos en abstracto desligados de la realidad y de la historia...²⁹

3.3 La Descentralización Política.

El análisis de la descentralización política metodológicamente es más práctico y útil hacerlo a partir del estudio de los rasgos característicos del centralismo político, es decir, desde el punto de vista lógico es válido recurrir a la explicación del centralismo político, de sus manifestaciones y manera de operarse, para encontrar así las nuevas manifestaciones al respecto y por consiguiente sus tendencias descentralizadoras.

Existen ideas claras y razonables acerca del origen de la centralización política en México ubicando a esta como la necesidad derivada de la Revolución Mexicana en primer lugar, para controlar a los caudillos locales que imposibilitaban la conducción política y social del país. Así mismo la centralización política tiene hondas raíces en la historia de la nación, las cuáles estuvieron presentes en casi todos los momentos de evolución de sus instituciones, desde los tiempos precoloniales y hasta el Estado centralista ya analizado con anterioridad, y que enfrentaba como contra parte a las ideas políticas que se manifestaban por el federalismo.

Es claro que el método deductivo es un auxiliar fundamental para comprender a la descentralización política a partir del entendimiento de la centralización política. Al ubicar a esta centralización en el tiempo es evidente que esta obedeció en cada momento a circunstancias específicas de cada época. Cabe mencionar que la antigua Tenochtitlan era el centro de las decisiones de tipo político, económico, social y religioso de toda la región, condición que provocó que ahí mismo se establecieran los mandos de decisión central después de la conquista, funcionando centralmente el mismo proceso histórico de la colonización.

Posteriormente con la independencia y los primeros ensayos políticos, se da un proceso de lucha, ya analizado en un capítulo anterior, que tiene como motivo fundamental la pugna entre centralismo y federalismo; así al concluir esta época y gestarse la revolución, entre los motivos principales que la hicieron estallar están los correspondientes a la excesiva centralización política.

Con el triunfo de la Revolución en 1917, se promulgó la Constitución que hasta hoy es vigente, en ella se determinaba el reto de reconstruir y desarrollar económica, social y culturalmente al país, el centralismo en las circunstancias que

²⁹ Jeannetti Dávila Elena, "La Desconcentración Política y Administrativa: Base del Desarrollo Nacional", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., julio - diciembre de 1986, p.16.

se vivían entonces, surgió como una condición necesaria para llevar a cabo la materialización de la revolución social.

La debilidad de los sectores productivos y de servicios de entonces propiciaron que el Estado mexicano incursionara en el impulso directo del desarrollo económico y social. La aseveración de Víctor Espinoza Valle de que³⁰: Una originalidad del Estado centralista es que el Estado, más que ser producto de las clases sociales, es padre de las mismas. Esta idea ilustra que el centralismo es una parte fundamental de la construcción del actual sistema político y económico contemporáneo de México.

Un concepto que a mi juicio es de los más avanzados para definir y comprender a la descentralización política es el que enuncia José Chanes Nieto al decir que³¹: En el caso nuestro, la forma de Estado es federal, y la descentralización política se realiza al través de las entidades federativas. Existe descentralización política cuando las entidades tienen competencia legislativa, facultad normativa; de esta manera coexisten dos órdenes jurídicos, un orden jurídico general válido para todo el territorio del país, elaborado con la participación de las entidades federativas, y órdenes jurídicos parciales, creados por autoridades diferentes a las nacionales, como son las autoridades de los estados, válidos en su respectivo ámbito territorial.

Por lo tanto, hablar hasta nuestros días de la descentralización en sentido político, es un reconocimiento de la insuficiente o defectuosa aplicación de la forma de Estado federal.

Estos conceptos de Chanes Nieto son relevantes por que van al fondo de las causas por las cuales existe el centralismo, estas ideas manifiestan que el problema del federalismo hasta nuestros días es en gran medida la centralización política en los órganos de carácter federal y dentro de estos en el ejecutivo. El autor reconoce que la existencia de dos órdenes jurídicos ha sido insuficiente, el orden federal se ha ampliado en detrimento del estatal y se ha disminuido la competencia de los estados y por consiguiente sus capacidades, por lo que se reconoce tácitamente que la descentralización es una de las vías o maneras de subsanar dichas desviaciones

Al referirnos a las causas de la centralización política estaríamos en posibilidad de conducir o vislumbrar el camino para la descentralización política, es cierta la idea que al respecto tiene Eduardo Castellanos al considerar que³²: La centralización legislativa y administrativa fueron causa y efecto de la centralización económica y política. Lo que desde luego no es extraño a la inmensa mayoría de los estados

³⁰ Espinoza Valle Víctor Alejandro, "Centralización y Descentralización Nacional", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, N° 20/21, op. cit. p. 25.

³¹ Chanes Nieto José, op.cit., p.43.

³² Hernández Castellanos Eduardo, "La Construcción de Futuros para el Futuro", en Gaceta Mexicana de Administración Pública N° 20/21, op. cit., p.94.

nacionales, que igualmente han observado en el inicio de su crecimiento económico las mismas tendencias centralizadoras.

Esta idea antes expuesta es útil para complementar la visión general de lo que viene a ser el origen de la centralización política, pero también es referencia para encontrar alternativas para disminuirla al posibilitarse el ensayo de inducir cambios en contrario al sentido centralizador; además, esta idea sugiere que la centralización política no es un fenómeno exclusivo de México, aún cuando no define con precisión que otros países estarían en el mismo supuesto, infiere que la centralización política ha sido condición necesaria para consolidar a la nación y permitir el crecimiento económico de los países en condiciones similares al nuestro.

El asunto de la descentralización política es un asunto netamente de orden federalista, ya que de acuerdo con ello la forma federal de Estado es una expresión superior tanto de descentralización jurídica, política y administrativa. La descentralización de la vida nacional constituye un escenario prospectivo de la sociedad mexicana de los próximos años, pero es particularmente importante en este proceso el papel de la descentralización política en particular, dadas las características de sus orígenes y de las consecuencias de su implementación.

Es oportuno mencionar en este apartado que si bien el estado federal es una forma de Estado que es susceptible de ser referenciada con otros sistemas federales en el mundo, se debe profundizar en las características históricas propias de nuestro país, de la manera como lo menciona Alan Hamlin³³: El grado de descentralización puede utilizarse más que como una característica de tal o cual sistema, como un criterio de eficiencia para evaluar distintos sistemas de gobierno, federales o no federales, y si se quiere analizar la eficiencia del federalismo debe hacerse con un análisis del proceso político de cada federación.

Este punto de vista sin duda es de considerarse ya que por un lado establece que el sistema federal es susceptible de evaluaciones, independientemente de que los niveles de centralización sean variables en los estados federales, así mismo está de acuerdo con las opiniones nacionales acerca de la importancia que tiene el análisis de los aspectos políticos para su adecuado entendimiento.

Es preciso señalar en esta parte en que se revisa la descentralización política, que esta es diferente a los términos que se refiere la política de descentralización, y a los aspectos políticos de la descentralización, es decir, la descentralización política es parecida a estos conceptos, pero diferente en lo general, es un caso parecido al entendimiento similar que se tiene de la descentralización administrativa con la desconcentración y otros conceptos similares.

³³ Hamlin Alan P., "Descentralización: Competition and the Efficiency of Federalism", The Economic Record, Septiembre de 1991, New York, U.S.A., p. 194.

La descentralización política en mi opinión, se refiere a otorgar, devolver o permitir a los otros ámbitos de gobierno, la posibilidad de ejercer mayores facultades y decisiones relacionadas con el ejercicio del poder público, sin más limitantes que las que establezca la legislación del estado o localidad, dada por ese mismo ámbito de gobierno.

Esta idea nos coloca en la posición de prevenir que si bien la descentralización política tiene que ver con el ejercicio pleno de facultades y capacidades totales del poder público en los estados o municipios como ámbitos de gobierno, la dinámica en la descentralización política tendrá que ver de alguna manera con la forma de ejercer el mismo poder público, y de aquí que éste se ejerza solamente por medio de los conductos que establece la propia ley; en esta parte los partidos políticos y las tendencias ideológicas que puedan asumir el ejercicio del poder público, orientarán en última instancia estas relaciones de descentralización tanto política como administrativa y económicamente de acuerdo con sus propias ideologías y dentro del marco de la ley establecido para la administración pública y la sociedad en general.

3.4 El Federalismo Fiscal.

El federalismo fiscal es uno de los temas propios del federalismo que con mayor intensidad, variedad de opiniones, profundidad y extensión se han desarrollado en los últimos años, si acaso se llega a comparar por su trato tan intenso con los estudios jurídicos inherentes al federalismo.

Para abordar el análisis y estudio del federalismo fiscal hay que referirnos a su concepto más propio y utilizado con mayor frecuencia, este concepto se refiere a³⁴: Federalismo fiscal, es decir, federalismo tributario. Este reducido número de palabras empleado por Francisco Suárez Dávila resume el gran número de ideas que hay para identificar y conceptualizar al federalismo fiscal.

Otro concepto implícito muy ilustrativo de lo que es el federalismo fiscal es el que tiene José Saucedo Sánchez al determinar al federalismo fiscal como³⁵: El sistema de asignación de los recursos federales participables a los estados. En donde el problema es reestructurar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que existe actualmente entre los estados y la Federación... que delimita tanto la forma y monto de la recaudación y de la asignación, así como los campos de acción de los participantes.

Esta reestructuración es a su juicio el conseguir o llegar al federalismo fiscal.

³⁴ De acuerdo con la definición de Francisco Suárez Dávila, en Memoria del Foro Nacional sobre Federalismo; Guadalajara, Jalisco, del 29 al 31 de marzo de 1995, México, 1995, p.186.

³⁵ Saucedo Sánchez José Alberto, *Hacia el Federalismo Fiscal*, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1997, p.21.

Otra idea que es muy útil para la construcción de un concepto de federalismo fiscal es la que tienen Raúl Dávila y Rita Martínez Loaeza al decir que³⁶: El llamado federalismo fiscal, más que un mecanismo de descentralización de las decisiones económicas, de orientación o tamiz de los municipios, en realidad se trata de un mecanismo más de centralización de los recursos en la federación.

La construcción de un concepto útil para identificar con exactitud al federalismo fiscal no es sencilla, ya que varios autores se refieren a él sin hacer alusión al mismo concepto, y a veces sin decir que entienden por federalismo fiscal tal como se va señalando.

Para algunos autores como Anwar Shah, Robin Boadway y Luis F. Aguilar Villanueva³⁷: El concepto de federalismo fiscal implica el funcionamiento de un sistema fiscal en el que están involucrados diferentes niveles de gobierno. Los problemas enfocados por el federalismo fiscal están relacionados con la organización del sector público y con el nivel administrativo más apropiado para cumplir eficientemente el suministro de bienes públicos; asimismo, el federalismo fiscal intenta responder al problema de asignación óptima en materia de impuestos regionales y federales, su distribución y el diseño de las transferencias interestatales.

Para Roberto Ortega³⁸, el federalismo fiscal significa: El sistema tributario que se ha establecido en los estados federados que tiende a evitar la tributación múltiple, es decir la aplicación de un mismo impuesto o de gravámenes similares por diferentes niveles de gobierno; además de diferencias significativas entre los mismos estados.

La idea y posición que el actual gobierno tiene del federalismo fiscal, es la que se establece en el capítulo por un nuevo federalismo del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, especialmente en el punto 1.4, denominado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el que se determina que³⁹: Este Plan propone reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas...El propósito compartido debe ser fortalecer el federalismo, mantener y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas o de menores recursos, e impulsar el surgimiento de nuevos polos de desarrollo que sean palanca eficaz y duradera de crecimiento con equidad y justicia.

³⁶ Dávila Raúl y Martínez Rita, "Federalismo y Coordinación Fiscal 1994-2000: Nuevas Reglas ante la Emergencia Económica", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, N° 48, 49 y 50, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1995, p. 76.

³⁷ Referidos por Arellano Cadena Rogelio en: *Federalismo Fiscal*, Fundación Mexicana Cambio XXI, México D.F., 1994, en la pág. 10, en la que el editor menciona que el apartado referente al marco teórico, principios y conceptos del federalismo fiscal de esa obra, se fundamentan en los autores señalados.

³⁸ Ortega Lomelín Roberto, op. cit., p.79.

³⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, México, D.F., 1995, p. 84

Uno de los actores que por su función tienen gran presencia en el ámbito del federalismo en el país es el director del Banco Nacional de Obras y Servicios, llamado comúnmente el banco del federalismo; es el caso de la opinión de Jesús Reyes Heróles, uno de los titulares que ha tenido, al sostener que⁴⁰: Al hablar de federalismo fiscal debe trascenderse la discusión sobre fórmulas, montos participables y mecanismos de distribución, y ubicar la discusión en el contexto general de la democracia mexicana...El nuevo federalismo fiscal no es un fin en sí mismo, sino un medio indispensable para impulsar el avance democrático en México.

Una idea acerca del federalismo fiscal que muestra más elementos relacionados con el ámbito de las finanzas del sistema federal es la de Tonatiuh Bravo, él señala que⁴¹: Todo régimen federal implica un arreglo financiero entre los tres ámbitos de gobierno que lo conforman. En nuestro país ha prevalecido hasta ahora, el enfoque de que la relación financiera básica que se establece entre el gobierno federal, los estados y los municipios, es a través de la asignación de fuentes impositivas a cada ámbito de gobierno y la distribución de participaciones.

Jaime Sempere y Horacio Sobarzo se refieren al federalismo fiscal como⁴²: Una relación del gobierno federal con los estados y, que una reforma en materia de federalismo fiscal en México debe buscar fundamentalmente, incrementar el grado de responsabilidad fiscal.

Estas ideas de Sempere y Sobarzo consideran fundamentalmente dos niveles de gobierno en el ámbito del federalismo fiscal aunque también refieren que las relaciones del municipio con los otros dos niveles de gobierno deben estudiarse en el futuro, a fin de hacer un diagnóstico completo del federalismo fiscal en México.

El punto de vista que tiene Esteban Moctezuma en relación con el federalismo fiscal se sintetiza en que⁴³: El Federalismo al que aspiramos no puede ser concebido como una disputa por la riqueza y los recursos, ni significa fortalecer a los estados en detrimento de la nación.

La importancia de esta referencia de Esteban Moctezuma para el estudio del federalismo en su conjunto y especialmente para el de tipo fiscal, radica en que su apreciación revela información de la perspectiva oficial respecto al federalismo

⁴⁰ Reyes Heróles Jesús, "Federalismo Fiscal y Democracia en México", en Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal, N° 51, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1995, p. 52.

⁴¹ Bravo Padilla Izcoatl Tonatiuh, *Fundamentos para la Transformación del Federalismo Fiscal en México*, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México D.F., 1997, p. 9.

⁴² Sempere Jaime y Sobarzo Horacio, "Elementos Económicos de una Propuesta de Reforma en Materia de Federalismo Fiscal en México", en Economía Mexicana, Nueva Época, Volumen V, N° 2, segundo semestre de 1996, México D.F., p.p. 155 y 156.

⁴³ Moctezuma Barragán Esteban, "Impulso al Federalismo", Serie Praxis N° 92, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1992, p. 28.

fiscal en México, ya que su carácter de asesor del Presidente de la República para el impulso al nuevo federalismo y su experiencia como secretario de gobernación así lo permiten deducir dada la naturaleza administrativa y política de esos cargos públicos desempeñados y la calidad de la fuente consultada, ya que él mismo ha sido Presidente de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo del Senado de la República.

Con estas apreciaciones y elementos de análisis podemos decir que el federalismo fiscal es un instrumento básico de relaciones financieras entre los tres distintos niveles de gobierno de nuestro país, haciendo mención que por los conceptos y definiciones aquí referidas no es el único instrumento financiero de estas relaciones intergubernamentales. A saber, los Convenios de Desarrollo Social (CDS) y la descentralización de programas del Gobierno Federal hacia los estados, constituyen otros instrumentos fundamentales de relaciones financieras entre la Federación, los estados y los municipios.

A partir de esta serie de conceptos que son representativos del conjunto de voces que se refieren al federalismo fiscal, surge la necesidad de abordar el tema relacionado con los elementos en común a todos estos conceptos: tributación, impuestos, riqueza nacional, ámbitos de gobierno (federación, estados y municipios), sistema de asignación de recursos, entre otros.

Para abordar todos estos elementos y lograr la comprensión del federalismo fiscal como una realidad práctica y forma material del federalismo, se requiere analizar a continuación el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

3.4.1 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El actual federalismo fiscal mexicano se fundamenta en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, este sistema es resultado de diversos convenios entre los estados y la federación para coordinar y fortalecer el sistema impositivo.

Si bien es cierto que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el fundamento más importante del federalismo fiscal, este no fue automático o espontáneo, tiene toda una historia de antecedentes y evolución que lo han ido moldeando y configurando en la forma en que hoy lo conocemos.

Por razones metodológicas de este trabajo, la revisión fiscal de los periodos de vigencia de las Constituciones de 1824 y 1857, es ilustrada en la parte histórica del mismo, con la precisión de que las relaciones fiscales y financieras entre los distintos niveles de gobierno estuvieron condicionadas por la misma lucha y constantes enfrentamientos entre las corrientes centralistas y federalistas y por el desorden económico y financiero existente, condiciones que reproducían los esquemas localistas de imposición de contribuciones, cobro, administración y

ejercicio de los recursos públicos de acuerdo a los intereses y necesidades de los grupos locales que detentaban el poder y que mucho tenían que ver con el sostenimiento de tropas y gastos de guerra y defensa.

En el periodo incluso de 1824 a 1916, las relaciones económicas entre los estados y la federación se caracterizaban por un desorden fiscal, se daba en términos generales una acumulación de gravámenes federales y estatales y una recaudación basada en el cobro de derechos de estado a estado, al comercio y la industria con una evidente anarquía impositiva.

Durante el periodo de vigencia de la Constitución de 1857, las situaciones no eran distintas a las mencionadas, el sistema fiscal y financiero del país se podría decir que estaba sumido en el caos en términos administrativos y económicos, la realidad fiscal del país en ese periodo se caracterizaba por la heterogeneidad de los sistemas de hacienda de los estados y de las disposiciones fiscales que estos aplicaban en su territorio, lo que ha marcado desde entonces una desigualdad en su conformación fiscal y financiera desde nuestro punto de vista.

Cabe mencionar que en este periodo de vida constitucional del país se comprende el periodo de la dictadura porfirista; es esa época la que genera condiciones trascendentales para el cambio en nuestra historia política, económica, fiscal y financiera, ya que las condiciones de privilegio de una clase por sobre las mayorías de clase baja y los desórdenes de toda índole entre los grupos del poder incluidos los terratenientes, comerciantes, industriales, inversionistas extranjeros y políticos locales, permitieron el cambio radical mediante la Revolución de 1910 y el establecimiento de otro orden constitucional en 1917, que es precisamente del que parte la revisión de las relaciones fiscales y financieras del federalismo vigente que realizamos.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como tal se establece a partir de 1980 con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal de ese año, que aunque modificada constantemente, está vigente hasta nuestros días. Este Sistema Nacional tiene antecedentes claros de la coordinación fiscal entre los diversos niveles de gobierno a partir de la Primera Convención Nacional Fiscal de 1925⁴⁴; en la que sus objetivos eran generar una asignación de fuentes impositivas entre los tres ámbitos de gobierno, capaces de asegurar la suficiencia de ingresos de cada uno y eliminar prácticas alcabalatorias en lo relacionado con los impuestos locales.

Los acuerdos de esta convención fueron: dar una separación provisional de las fuentes de impuestos entre el gobierno federal y los estados a través de reformas a la Constitución, y crear un procedimiento que permitiera ir adecuando el régimen fiscal a la cambiante situación económica del país.

⁴⁴ Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas, *Las Entidades Federativas y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Una Visión Panorámica de su Estructura*, México D.F., 1997, p. 10.

La evolución del federalismo fiscal a partir de la Constitución de 1917 y posterior a esta Primera Convención, se fue sucediendo con una segunda Convención Nacional Fiscal que se celebró en 1933, en la que ocho años después de la primera se tenía como objetivo⁴⁵: delimitar la jurisdicción fiscal de los tres ámbitos de gobierno, así como establecer las bases para la unificación de los sistemas estatales de tributación y para su coordinación con el sistema federal, además de eliminar las luchas económicas para captar recursos que se generaban entre los tres niveles de gobierno, en virtud de la propia concurrencia impositiva.

Uno de los resultados fundamentales de esta Convención, es que se facultó al Congreso Federal para legislar en materia de energía eléctrica, con lo que los impuestos sobre esta fuente pasaron a ser exclusivos del Gobierno Federal, y de los rendimientos de estos impuestos se participaría a los estados y municipios; lo trascendente de este resultado es que estas participaciones se consiguen para los estados y municipios, pero por la presión que se ejerció por la iniciativa de proyecto de ley, que trata de federalizar la industria eléctrica del país, y que en 1933, en la declaratoria de la Cámara de Diputados del 26 de diciembre de ese año se aplaza la discusión de federalizar a esa industria⁴⁶.

En estas dos convenciones el común denominador es la búsqueda de medios para delimitar y definir las jurisdicciones fiscales de los diferentes niveles de gobierno, y la necesidad de captar más recursos para el sector público.

En este orden de evolución fiscal del país, en 1947 se celebra la Tercera Convención Nacional Fiscal, el objetivo primordial era⁴⁷: encontrar soluciones, dentro de un enfoque de coordinación, al problema de la insuficiencia de ingresos de los gobiernos estatales y municipales, reconociendo que la unidad económica nacional solo puede lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías del gobierno federal, los estados y municipios.

En esta Tercera Convención se acordó y se obtuvo como resultado⁴⁸: la Creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, integrada por tres representantes de la federación, cinco de las entidades federativas y dos de los causantes. Los objetivos de esta Comisión eran proponer medidas para coordinar la acción impositiva federal y local, actuar como consultor técnico y gestionar el pago oportuno de las participaciones.

Por los alcances de los acuerdos de esta Convención se consideran también como resultados de la misma, la expedición de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles de 1948, así como la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas (en 1948),

⁴⁵ Idem, p. 11.

⁴⁶ Sistema Integral de Información Documental, op. cit., p.102.

⁴⁷ De acuerdo con los objetivos de la Convocatoria a la Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947.

⁴⁸ Retomados de la Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 3 Vol, México D.F., 1947, p.p. 29, 211, 243 y 265.

así como la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953.

Por la importancia histórica de estos sucesos es oportuno describir las características más importantes de estas leyes:

Con la Ley que Regula el Pago de las Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas del 29 de diciembre de 1948, por primera vez se establecen los procedimientos y los montos de recursos que por medio de participaciones habrán de recibir los estados y municipios, esta Ley constituye para entonces el más sólido esfuerzo para eliminar en gran medida la discrecionalidad en el otorgamiento de recursos federales a los estados y municipios.

La Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles de 1948, estableció con su entrada en vigor, que el impuesto sobre ingresos mercantiles ⁴⁹ tendría una tasa uniforme en todo el país de 1.8% y otra tasa de un máximo de 1.2% para los estados que aceptaran coordinarse en este impuesto, lo que daba en conjunto una tasa de 3% sobre los ingresos mercantiles. Los Estados que desearan coordinarse debían celebrar un convenio con el Gobierno Federal, mediante el cual suspendían o derogaban el cobro de sus impuestos locales al comercio e industria. En relación con la administración de este gravamen, los estados se harían cargo sólo de su recaudación y de los procedimientos administrativos de ejecución.

En 1948 catorce estados, los territorios federales y el Distrito Federal se coordinaron en materia de este impuesto con la Federación, ya que la tasa que recibían del impuesto federal de 1.2% era superior al rendimiento de sus propios impuestos al comercio e industria; es necesario destacar que de 1948 a 1970 la coordinación en esta materia se estancó, ya que el resto de los estados no suscribían tal convenio, ya que por razones de carácter económico - administrativo no les resultaba conveniente la coordinación, tal como ahora se discute para los mismos efectos en asuntos similares.

La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas⁵⁰ determinó la creación de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios que en su momento fue un órgano eficaz de orientación y consulta en materia de Reforma Tributaria de las entidades federativas y que mantuvo su funcionamiento hasta 1977, efectuando la vigilancia en el pago de las participaciones en impuestos federales a los estados y municipios. Esta Ley es el ordenamiento que establece la suspensión de los procedimientos alcabalatorios en el país, y que fija posibles recomendaciones para corregir los

⁴⁹ Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, Diario Oficial de la Federación, México D.F., 31 de diciembre de 1947, p.23, y vigente a partir del 1 de enero de 1948.

⁵⁰ De acuerdo con el decreto de la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas, Diario Oficial de la Federación, México D.F., 28 de diciembre de 1953.

procedimientos contrarios a la Constitución Federal y las sanciones por incumplimiento y los mecanismos de defensa de los estados en materia fiscal.

La importancia de esta revisión de las Reuniones Nacionales Fiscales radica en que si bien, las primeras dos son el intento formal para establecer los diagnósticos generales del país en materia fiscal y de dar las primeras soluciones consensadas entre el Gobierno Federal, entidades federativas y municipios al problema de la falta de recursos, y cuyos acuerdos y resoluciones no llegaron a incorporarse al marco jurídico del país; la tercera reunión es el verdadero parteaguas para que el federalismo fiscal evolucione hacia la coordinación fiscal entre la federación y los estados, y para que las leyes fiscales se desarrollaran y se convirtieran en parte del derecho positivo mexicano.

En el proceso de evolución de la coordinación fiscal en México se identifica un periodo largo en el que no se llevan a cabo reuniones nacionales o generales en que participen representados conjuntamente la federación, los estados o municipios, este periodo va desde la Tercera Reunión Nacional Fiscal de 1947 hasta 1972 con la celebración de la Primera Reunión Nacional de Tesoreros realizada en Chihuahua.

Estas reuniones se han realizado anualmente desde 1972 hasta nuestros días, con excepción del año de 1984, incluso en 1973 fueron celebradas tres reuniones y dos en los años de 1974, 1975 y 1983. Estas reuniones se caracterizan⁵¹ por que han girado en torno a los mismos motivos que originaron las anteriores, es decir, se pretende en ellas discutir todo lo relacionado con la coordinación fiscal, con los problemas que se enfrentaron anteriormente.

Estas reuniones adquieren el carácter de constantes al instalarse la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, integrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por los funcionarios responsables del ramo hacendario de ocho Estados de la República, quienes son los encargados de preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y determinar los asuntos que deben atenderse, así como vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en la Ley de Coordinación Fiscal, su distribución a las entidades y los pagos oportunos de las participaciones de igual forma a todo lo que corresponda a los municipios.

La Junta de Coordinación Fiscal como organismo de coordinación, se integra con los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los representantes de los estados miembros de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, con funciones de auxilio a ésta, de acuerdo con las disposiciones que establece para el caso la propia Ley de Coordinación Fiscal Vigente.

⁵¹ Según el estudio de José A. Saucedo Sánchez, en el que ejemplifica dichas reuniones, señalando algunas de las resoluciones obtenidas en ellas, op. cit., p.84-91.

Es necesario mencionar para los efectos de este estudio, y por la importancia que tiene como organismo en todo lo relacionado con el federalismo fiscal, que en la tercera reunión nacional de 1973, se determina la creación del Instituto Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se convierte en la institución por excelencia para realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al marco jurídico tributario federal y de cada estado, actuar como consultor técnico de las haciendas públicas, promover el desarrollo y capacitación de las haciendas públicas y funcionarios fiscales; y desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

De estas reuniones es necesario mencionar también a la de 1980, año en que entra en vigor la nueva Ley de Coordinación Fiscal, y un impuesto nuevo que grava el valor agregado a las cosas, gravamen prevaleciente hasta la fecha con montos modificados desde entonces y que actualmente tiene una tasa de 15%. El objetivo de la reunión de este año era precisamente buscar nuevas opciones de cambio en la fórmula de participaciones, en lo correspondiente a la distribución del fondo financiero complementario, que se alteraba con la entrada en vigor de la nueva ley y el impuesto al valor agregado (IVA).

La Ley de Coordinación fiscal de 1980 es de particular importancia por que uno de sus objetivos básicos era dar certidumbre en las formas de cálculo y distribución de las participaciones federales, además de que es una referencia fundamental para identificar con claridad la evolución de las participaciones a los estados, a partir de su principal instrumento: el Fondo General de Participaciones, que en ese año determinaba como monto general a distribuir entre los estados un 13% de los impuestos recaudados.

La importancia de esta Ley en el federalismo fiscal del país, es que con este instrumento jurídico por primera vez, las participaciones a los estados y municipios se otorgarían del total de los impuestos federales y no solamente de algunos como se estaba haciendo. En lo administrativo y político, desde mi particular punto de vista, esto es muy relevante, por que hasta 1980, sólo ocho Estados de la República recibían más del 70%⁵² de las participaciones federales.

Es a nuestra forma de ver las cosas, que en esto radica la importancia del federalismo fiscal: en fenómenos relacionados por un lado, en la equidad fiscal, en donde se debe de tratar igual (por la federación) a los iguales (estados); y por otro lado al reconocimiento histórico, jurídico, administrativo, político y social precisamente de las desigualdades entre los Estados de la República, que jurídicamente son iguales, pero que en la realidad actual no lo son tanto, y las

⁵² Saucedo Sánchez José Alberto, op. cit., p. 94.

participaciones federales, la productividad económica, la recaudación fiscal de los estados, su población, etcétera, así lo demuestran⁵³.

También son de particular interés y oportunidad para este trabajo, los objetivos de la XVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales de 1983, en la que se sugiere adicionar a la Ley de Coordinación Fiscal para que la Federación hiciera entrega de las participaciones a los municipios a través de los gobiernos de los estados, dándose esto en la forma en que determinarán las propias legislaturas locales. Estos objetivos son el antecedente formal de la formulación de leyes como la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, que en 1998 puso con mucha intensidad en la discusión nacional al federalismo fiscal y los procedimientos constitucionales, políticos y administrativos para la entrega de las participaciones federales a los municipios. Dicha ley se analiza por sus implicaciones en un apartado especial de este estudio.

Como todos los ordenamientos normativos de la forma federal de gobierno se fundamentan en disposiciones de la Constitución General, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no es la excepción, este sistema se explica conforme a cuatro principios contenidos en diversas disposiciones constitucionales que se refieren en su oportunidad:

- a) La competencia ilimitada de la Federación.
- b) La competencia exclusiva de la Federación.
- c) Facultades concurrentes entre los Estados y la Federación.
- d) La existencia de reglas complementarias.

El objetivo general del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal puede determinarse en tres ámbitos⁵⁴:

1. Mejorar la equidad del sistema tributario hacia los contribuyentes, mediante la coordinación de los sistemas fiscales de los tres órdenes de gobierno, por medio del cobro de impuestos federales y la suspensión de diversos impuestos estatales y municipales, para evitar la sobreposición de cargas fiscales de orden federal con las locales.
2. Simplificar en la medida de lo posible, el sistema tributario nacional, para que sobre cada fuente se establezca sólo un impuesto (federal, estatal o municipal), estableciendo y distribuyendo participaciones federales a los estados y municipios.
3. Fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales, sustituyendo gravámenes locales de bajo rendimiento por participaciones federales de mayor dinámica, mediante convenios de colaboración administrativa en

⁵³ Ver el Anexo Número 3, de Información Básica de los Estados.

⁵⁴ De conformidad con el objetivo general contenido en el documento: *Las Entidades Federativas y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, INDETEC, op. cit., p.17; y de acuerdo con el contenido del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, planteado por Izcoatl T. Bravo Padilla, en *Fundamentos para la Transformación del Federalismo en México*, op. cit., p. 10.

materia fiscal federal, a través de la participación de los estados, el Distrito Federal y los municipios en el cobro de diversos impuestos federales.

El desarrollo, vigilancia, evolución y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México se ha llevado a cabo a través de cuatro organismos tal como los hemos referido anteriormente:

1. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (incluyendo las Convenciones Nacionales Fiscales).
2. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
3. El Instituto Técnico para el Desarrollo de las Haciendas Públicas (INDETEC).
4. La Junta de Coordinación Fiscal.

Del comportamiento y evolución de cada uno de estos organismos se puede observar al cause institucional que el federalismo fiscal ha de seguir en el futuro, por ser estos organismos públicos los que en primera instancia deben dar seguimiento a toda transformación fiscal que ha de darse en el país de manera institucional desde la administración pública, en términos del federalismo, claro está, después de las que propiamente desarrolle el Congreso de la Unión.

3.4.2 El Debate de las Participaciones Federales.

El debate acerca de las participaciones federales a estados y municipios es en nuestros días muy intenso, rico y contrastante, hay numerosas voces que se pronuncian por más recursos, otras por mayores capacidades para administrar lo poco que se tiene y otras que auguran conflictos por el mal manejo y asignación de las mismas; por ello revisaremos las más representativas y las que mayores elementos aporten para conocer la realidad de las participaciones y las tendencias en el futuro de las mismas; sobre todo ahora que la realidad del ejercicio del poder público y de la administración del estado mexicano es diferente y da muestras representativas de alternancia en el poder tanto en el nivel estatal como en el municipal y ahora también en el Federal.

El debate acerca de las participaciones federales ha sido esbozado con el estudio mismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que como se pudo mostrar tiene sustento precisamente en el fenómeno de la coordinación de las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, y donde en estas relaciones lo prevaleciente en todo momento, es la asignación de participaciones de recursos económicos en formas y montos variables a los estados y municipios por parte de la federación, de acuerdo con la coordinación fiscal prevaleciente y sugerida por ellos mismos y aprobada también por el Congreso.

Al referir los antecedentes de la coordinación fiscal se observó que un gran momento en estas relaciones lo constituyó la necesidad de acabar con prácticas desiguales y contradictorias en la imposición de gravámenes por parte de los

estados, así como acabar con las acciones de tipo alcabalariorio en ellos. En este análisis del debate de las participaciones, no podemos dejar de considerar los propósitos y objetivos de las Convenciones Nacionales Fiscales y de las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales en las que se buscaban mayores recursos económicos para los estados y municipios.

La tendencia en la búsqueda de mayores recursos para estos niveles de gobierno se ha mantenido en las instancias fiscales mencionadas, pero este ánimo de reclamo de mayores participaciones federales para los gobiernos locales y municipales, han sido llevados a los foros de discusión nacional acerca del federalismo y a la propia opinión pública por parte de gobernadores y presidentes municipales, así como por los partidos políticos, legisladores, grupos académicos, funcionarios del gobierno federal e incluso simples interesados en el tema.

En el debate del reclamo de mayores participaciones federales a estados y municipios de los últimos años destacan:

1. El punto de acuerdo de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Senadores de fecha 2 de octubre de 1996, en el que el Senado de la República solicita al gobierno federal estudie una nueva distribución de los ingresos fiscales en el presupuesto de egresos de la federación y su posible incremento para canalizar mayores recursos a los municipios del país; este pronunciamiento del Senado es de particular importancia por ser el resultado de una reunión de la Asociación Mexicana de Municipios⁵⁵, 95 presidentes municipales del Partido Acción Nacional, cuatro del Revolucionario Institucional y tres del de la Revolución Democrática. Es importante esta manifestación, por el hecho de que en esta solicitud los gobiernos estatales no son mediadores entre el Senado y los propios municipios.
2. La propuesta de Diputados Locales del Estado de Durango⁵⁶ que considera que dadas las circunstancias que enfrenta el país y con el ánimo de mejorar el nivel de vida de miles de familias duranguenses, que históricamente han sido marginadas por las autoridades estatales y federales, cuando menos trece municipios deberían ser fusionados a otros para garantizar los servicios básicos a la población.

Esta propuesta de la fracción del Partido Acción Nacional del Congreso Local de Durango, en nuestra opinión resulta carente de fundamentos sólidos tanto administrativos como políticos y jurídicos, y basta solo con analizar lo que sucedería en otros estados como Oaxaca con 570 municipios, la gran mayoría en condiciones como las citadas en la iniciativa de ley presentada, o bien, con la

⁵⁵ Asociación que se crea en 1996 a iniciativa de presidentes municipales del Partido Acción Nacional, y que inicialmente es presidida por el alcalde de Ciudad Juárez, por ser en ese municipio fronterizo en donde surge la primera confrontación entre los ámbitos municipal y federal por la disputa y reclamo de mayores recursos para el municipio de Ciudad Juárez, y en donde se establecieron por el ayuntamiento casetas de cobro de peaje por el uso del puente internacional de la ciudad, iniciándose con este hecho un periodo reciente de manifestaciones por mayores participaciones federales para los municipios.

⁵⁶ Iniciativa de Ley reproducida parcialmente en el periódico El Universal, de fecha 8 de enero de 1997.

zona fiscal (grupo) número siete prevista en la integración de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales que incluye a los Estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz y que por tanto comprende a la mitad de los municipios del país.

La experiencia oaxaqueña tanto en lo que respecta a su administración pública como a sus aspectos políticos demuestra que eso es prácticamente imposible, por que las comunidades en el entorno de su pobreza y la falta de participaciones de recursos federales, consideran como valores fundamentales su historia, su identidad y sus costumbres.

3. El caso de los reclamos de mayores participaciones federales por parte de estados que se consideran grandes contribuyentes a la riqueza nacional es también en los últimos tiempos una manifestación más a considerar por su insistencia y argumentos; el Estado de Tabasco en voz de su gobernador⁵⁷ manifestó que ese estado, que representa el 1% del territorio nacional y donde viven 1.9 millones de personas, se ve afectado por que en el mecanismo de distribución de participaciones federales se toma la variable población para repartir los recursos, con lo que las participaciones se dirigen a los estados con grandes concentraciones de población urbana donde hay una gran expansión de servicios, siendo que en los centros de población rurales es donde los niveles de rezago social son más altos.

Es el mismo Estado de Tabasco el ejemplo que se utiliza para cuestionar el esquema de participaciones es señalar que el petróleo es una variable inequitativa de las mismas, pues Tabasco produce el 40% del petróleo crudo y el 30% del gas natural del país, y eso no se refleja proporcionalmente con los ingresos que se obtienen como producto del Convenio de Coordinación Fiscal.

4. En el Foro: "Descentralización Nacional y Fortalecimiento Estatal y Municipal" efectuado en la Cámara de Diputados el 19 de marzo de 1997, se concluyó que es necesario que el gobierno federal canalice mayores recursos a los estados y municipios, y que además promueva en éstos la ampliación de fuentes propias de ingresos, es notable el reconocimiento oficial por parte del Secretario de Desarrollo Social, de la insuficiencia de recursos en estos niveles de gobierno considerándolos escasos.

5. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió el 11 de junio de 1997 un boletín informativo en el cuál señalaba que las participaciones del gobierno federal a las entidades federativas aumentaron un 13.5% en promedio en términos reales en el primer semestre de 1997, con la sola excepción del Estado de Tabasco que experimentó una disminución de 5.7%.

La importancia de este boletín informativo emitido por la Secretaría de Hacienda radica en que en medio de constantes solicitudes de mayores participaciones para

⁵⁷ Participación de Roberto Madrazo, Pintado Gobernador del Estado de Tabasco, en la Mesa Redonda "El Papel de los Gobiernos Estatales en el Futuro Político de México", Universidad de Harvard, E.U.A., Exelsior, 3 de marzo de 1997.

los estados y municipios, se informa que estos si han aumentado, y a pesar de informar de aumentos en esos recursos, las demandas en este sentido continúan. Las cuestiones por resolver radican en analizar por un lado si el aumento anunciado no es suficiente, y si así es el caso, observar que monto hubiera sido suficiente para satisfacer las peticiones al respecto.

6. En la Celebración del Congreso "A 50 Años de una Visión: Una Visión Transformada de Logros" promovida y llevada a cabo por el Partido Acción Nacional el 19 de junio de 1997 en la Ciudad de México, se propuso⁵⁸ que para fortalecer financieramente a los municipios, se propondrá un consejo federal tributario y promover que todos los impuestos federales tengan la categoría de participables, como punto medular de su lucha legislativa, estará ubicado el incremento paulatino de las participaciones federales a un ritmo de 5% anual hasta llegar al 50%.

Estos acuerdos del Partido Acción Nacional no se han concretado aún, pero reflejan el interés espontáneo de retomar ideas vertidas en un congreso partidista, sin haber profundizado en los mecanismos y fórmulas concretas para modificar el actual esquema de participaciones y hacer viable su propuesta gradual de incrementar las participaciones en un plazo de 9 años aproximadamente hasta alcanzar el monto de 50%. Además reflejan el desconocimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en su conjunto, ya que desde la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, se determinó que la recaudación federal participable está integrada por todos los ingresos tributarios y no tributarios que recauda el gobierno federal.

7. Durante la Reunión Nacional de Presidentes Municipales del Partido Revolucionario Institucional, celebrada el 9 de agosto de 1997, en la Ciudad de México, se hizo un pronunciamiento a nombre de todos los presidentes municipales destacándose su inconformidad por el reparto inequitativo de los recursos federales, incluyendo el Ramo 26; planteándose en ese mismo acto, un fortalecimiento municipal que no debilite a la federación o a las entidades federativas, sino que avance en la descentralización de los recursos públicos y en la ejecución de los programas vigentes.

Esta reunión tiene un significado importante por que los presidentes municipales del Partido Revolucionario Institucional, hacen estas manifestaciones ante el propio Presidente de la República, con lo que ante la actividad de otros actores interesados en el tema, este partido eleva al mayor nivel administrativo y político del país sus manifestaciones acerca de las participaciones federales.

8. Durante la 151 Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales celebrada en el mes de agosto de 1997, y en el marco de la presentación del paquete financiero para el año de 1998 al Congreso de la Unión, esta Comisión

⁵⁸ De acuerdo con el comunicado oficial del evento emitido por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, World Trade Center, México D.F., 19 de junio de 1997.

Permanente se manifestó contra la disminución del Impuesto al Valor Agregado del 15 al 10% propuesta por el Partido Acción Nacional y respaldado por todos los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados con excepción del Revolucionario Institucional.

Esta reunión se manifestó en contra por considerar que se tendría un fuerte impacto negativo en la participaciones a los estados y municipios, por representar este impuesto durante 1997, el 25% del total de la recaudación federal participable. Dicha manifestación se hizo pública el 8 de agosto de 1997, mediante un desplegado suscrito por los 32 responsables de las finanzas y haciendas públicas de todas las entidades federativas, además de los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ante esta Comisión Permanente.

Es necesario destacar que ante una medida similar, todas las entidades sin distinción de filiación política experimentarían una disminución en los montos de sus participaciones, por ello la suscripción del manifiesto colectivo, lo cuál nos permite inferir que en caso contrario, los aumentos en los impuestos como el IVA, significarían incremento de recursos para todas las entidades federativas.

9. La Secretaría de Desarrollo Social por medio del Subsecretario de Desarrollo Regional, señaló⁵⁹ el 24 de agosto de 1997, que en la lucha contra la pobreza no hay recursos que alcancen, incluso aún con los recursos del Ramo 26 que se ejercen en 95% por los estados y municipios, y que tienen objetivos específicos como llevar agua, electrificación o caminos a las comunidades, éstos no son suficientes, aún a pesar de que cada año son mayores.

Esta manifestación proveniente del ámbito federal lo que hace es complementar la postura de su titular que señalaba que hacen falta mayores recursos a los estados y municipios, y que ahora se reconoce que no solo hacen falta otros adicionales, sino que los que están disponibles no satisfacen las necesidades a las cuáles están destinados.

10. Durante los trabajos⁶⁰ de la XXV Asamblea Nacional de la Liga de Economistas Revolucionarios, celebrada el 22 de noviembre de 1997, en el Distrito Federal, se dio la coincidencia entre los planteamientos de sus miembros, de que todos los municipios, especialmente los más pequeños, tienen urgentes necesidades de servicios primarios, y otros más grandes de infraestructura y equipamiento urbano, ante tales necesidades, todos o casi todos enfrentan insuficiencia de recursos.

Independientemente de los antecedentes e intereses de esta agrupación, lo que vale analizar es que el perfil profesional de sus miembros es la economía, y además que coinciden con el patrón de manifestaciones correspondientes a los

⁵⁹ Versión periodística publicada en el diario El Nacional, el 25 de agosto de 1997, p. 9.

⁶⁰ Publicados en versión extractada en el diario El Universal, del 23 de noviembre de 1997, p. 30.

recursos económicos que deben ejercer los municipios, y por consiguiente las entidades federativas, aún cuando no se les denomine como participaciones federales. El perfil de sus miembros y esta coincidencia nos permiten inferir profundidad en las reflexiones y planteamientos de esa Asamblea Nacional.

El debate en torno a las participaciones federales es en muchas de sus partes, tendiente a romper el esquema por demás conocido del "80, 16 y 4%" de la recaudación federal y que se ejerce de esta manera por el gobierno federal, los gobiernos de los estados y por los municipios respectivamente, cifras que están a revisión en sus montos exactos por las cantidades variables de recursos de que se trata.

11. Con los tres ajustes (recortes) al Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, realizados en los meses de enero, marzo y julio de ese año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señala⁶¹ : Que por tercera ocasión no se altera el presupuesto de transferencias a estados para el financiamiento de los servicios de educación básica, salud, y en general, el fortalecimiento de las infraestructuras estatal y municipal, es decir, el Ramo 33.

Con estos argumentos de la Secretaría de Hacienda, se informa públicamente de afectaciones presupuestales pero en forma parcial, es decir, ocultando parte importante de la información relacionada con el Ramo 28 del mismo presupuesto, correspondiente a las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, el cuál por depender en su totalidad de los ingresos tributarios y no tributarios del gobierno federal, y al verse estos disminuidos principalmente por la baja en los precios internacionales del petróleo, necesariamente experimentaron una baja significativa en los montos de las participaciones, lo que fue minimizado y negado por las autoridades de la Secretaría de Hacienda posteriormente⁶², con lo que se muestra por un lado que, la información es manejada en forma contradictoria por parte de esta Secretaría respecto a las participaciones federales, y por otro lado se informa parcialmente a la Nación, de acontecimientos importantes en la realidad nacional y que tienen impactos significativos para los estados y municipios.

12. La Iniciativa del Congreso de Nuevo León, aprobada por el mismo, el 24 de noviembre de 1997 y turnada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y que está aún después de dos años aproximadamente en revisión, es retomada a la fecha como un medio para reactivar el debate acerca de las participaciones federales, en la coyuntura de la presentación de un recurso de amparo del Gobierno de Chihuahua contra la retención de participaciones federales por parte de la Secretaría de Hacienda.

⁶¹ Anuncio del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del tercer ajuste al Presupuesto de Egresos de la Federación para 1997, Discursos del Secretario del Ramo, SH y CP, México D.F., 15 de julio de 1998.

⁶² Declaración del Subsecretario de Egresos, al diario El Universal, Primera Plana, México D.F., 16 de julio de 1998.

tributarios, también además la materia de deuda pública para todos los niveles de gobierno, la correspondencia y racionalidad entre ingresos y egresos, la transferencia vertical del gasto de la federación a los estados y de estos a los municipios; así mismo la adecuada y completa asunción de responsabilidades en rubros de la gestión pública que se descentralicen hacia los estados o municipios, así como también los aspectos que tienen que ver con la fiscalización y control en el ejercicio de los recursos y su aplicación local.

El planteamiento y propuesta de avanzar en la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria como tal, se remonta a la XXVII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales celebrada en Puebla en 1995. En esta reunión entre otros acuerdos⁶⁶, se determinan cambios en cuanto al nuevo convenio de colaboración administrativa y en materia fiscal, en el cuál se redefinirán funciones y responsabilidades de los tres distintos ámbitos de gobierno de conformidad con lo que establece al respecto el Plan Nacional de Desarrollo, además se acuerda estudiar la viabilidad de que la Ley de Coordinación Fiscal comprenda la existencia de tres subsistemas que serían los de ingresos tributarios, de gasto público y deuda pública, para lograr que ésta se transforme en una ley de coordinación hacendaria.

Estos acuerdos que adquirieron el carácter de elaboración de proyectos y quedaron a cargo del INDETEC, como organismo responsable de realizar todos los estudios hacendarios ordenados por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. En esta misma reunión se recomienda que los procesos de descentralización del gasto público federal se lleven a cabo con la participación de los niveles involucrados.

Posterior a esta reunión nacional, el Gobierno del Estado de Colima en voz de su gobernador⁶⁷ propuso también en 1995, transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, como instrumento rector de las relaciones económicas y de competencia tributaria entre los tres niveles de gobierno.

Al referirnos a la evolución del federalismo fiscal, necesariamente tendríamos que aludir a la solución de problemas que este enfrenta en la actualidad y que si se resuelven implicaría resolver por ejemplo: lo concerniente a la distribución de competencias en materia de ingresos y gastos entre la federación y los estados, desde una perspectiva constitucional o bien desde el simple punto de vista de la coordinación fiscal.

Un planteamiento de mucha actualidad y polémica federalista fue la promulgación de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, en cuyo cuerpo se recogen planteamientos muy consistentes de lo que habrá de ser el

⁶⁶ Memoria de la Vigésima Séptima Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales celebrada en Puebla de los Angeles, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 1995, p.19.

⁶⁷ Ponencia de Carlos de la Madrid Virgen, Gobernador del Estado de Colima, durante el Foro Nacional "Hacia un Auténtico Federalismo", Guadalajara, Jalisco, op. cit., p.154.

federalismo hacendario en esa entidad, por sobre lo que antes constituía la Ley de Coordinación Fiscal de ese estado, que con el proceso jurídico correspondiente, la primera surge por la abrogación de la segunda.

En el texto de la presentación de la iniciativa de ley para este nuevo ordenamiento jurídico, se reconoce a la coordinación fiscal como mecanismo de fortalecimiento del federalismo, la cuál deberá entenderse en el futuro como coordinación hacendaria. Dichos planteamientos son de vanguardia hacendaria por que señalan que precisamente esta coordinación se constituye como instancia para la ampliación de la capacidad de decisión de las legislaturas locales, ya que las relaciones fiscales entre la federación y los gobiernos de los estados no se limitan solamente a aspectos de ingresos, sino comprende una perspectiva más amplia y más profunda, que permite lograr que los estados y los municipios contribuyan eficazmente al desarrollo del país.

Esta ley, en su iniciativa prevé la ampliación de relaciones de las potestades y responsabilidades de gasto y destino que permitan a los distintos niveles de gobierno coordinar acciones con eficiencia y eficacia, cada uno en su respectivo ámbito de competencia constitucional.

Estos principios considerados en la iniciativa de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla son de importancia real para las condiciones actuales de los estados y municipios del país, por que la definición del papel que corresponde a los gobiernos locales en el marco de una economía abierta y más competitiva, está vinculada a las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades y para que también las legislaturas locales puedan definir la participación de los municipios en estos procesos.

Se puede decir sin un margen amplio para la equivocación, que las relaciones fiscales y financieras entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, se han encaminado a la creación de un esquema de coordinación de carácter hacendario, que articularía cuatro elementos básicos que integran la hacienda pública: los ingresos, el gasto, el patrimonio y la deuda.

Con planteamientos revisados anteriormente en este mismo capítulo, podemos apreciar que estas relaciones citadas son ciertas, es decir, la discusión nacional acerca del federalismo fiscal se refiere en primera instancia a la insuficiencia de recursos, a la inequidad en su reparto y en la búsqueda de nuevas fórmulas para mejorarlo.

El gasto público de los gobiernos tanto estatal y municipal, cuando es proveniente de fondos federales, es dirigido y vigilado desde las instancias federales, lo que resta efectividad y oportunidad en su aplicación. El patrimonio es cada vez más cuestionado en las actuales condiciones de globalidad y de discusión del tamaño del estado y de la eficiencia y eficacia de este. La deuda, como se puede percibir en la realidad de nuestros días, cada vez es mas impactante en el caso de las deudas municipales en los estados, y las de los estados para el gobierno federal,

y así, la deuda de la federación para las condiciones de convivencia internacional en mejores circunstancias.

Es este conjunto de planteamientos, el sustento fundamental para señalar que la coordinación hoy en día no solamente debe darse de manera institucional en materia de ingresos, sino también en materia de gasto y deuda, que en conjunto pueden representar diferencias patrimoniales significativas entre las entidades y los propios municipios. Es importante que de ahora en adelante y antes de que se desarrollen nuevos esquemas de coordinación, los ya existentes eliminen toda apariencia de subordinación.

En la propuesta de federalismo hacendario hecha por el Gobernador de Baja California⁶⁸, se hace un reconocimiento de las causas que a su juicio han deformado en un esquema político centralizante y desfederalizado, esos elementos son: El Estado concentrador de recursos económicos, el Estado concentrador de las informaciones, el Estado concentrador de facultades y atribuciones y el Estado corporativo inhibitor de la creatividad social. Al respecto se hace una propuesta de seis puntos para avanzar en el aspecto fiscal - hacendario.

La propuesta consiste en primer lugar, en el establecimiento de una sola caja recaudadora de todos los ingresos públicos de los tres ámbitos de gobierno; en segundo lugar se propone una nueva fórmula para la distribución de los ingresos fiscales a partir de la determinación de las competencias de cada nivel de gobierno y las prioridades del interés público, y la asignación de una cuota económica por cada entidad para financiar al gobierno de la federación; la tercera propuesta es la creación de una bolsa de apoyo para los estados insuficientemente desarrollados.

La serie de propuestas incluye en cuarto lugar, una nueva planeación democrática del desarrollo, en que los criterios de política económica del país queden bajo la supervisión de los componentes de la Unión; en quinto lugar se propone la integración de una asamblea de gobernadores, como dispositivo para la sana ejecución de las políticas macroeconómicas del país y la supervisión de la política económica nacional; y finalmente la propuesta contempla un proceso de transición como medio para llevar a cabo las anteriores cinco propuestas y refederalizar a la nación.

La ponencia de este gobernador debe analizarse considerando que encabezó el primer gobierno local de oposición al partido oficial, y que concluyó tal periodo de gobierno cuando ya otros estados del país eran gobernados también por la oposición, además, considerando que algunos de sus planteamientos hoy en día han sido retomados por otros gobernadores como el caso de la Asociación de

⁶⁸ Ponencia de Ernesto Ruffo Appel, Gobernador del Estado de Baja California, titulada "Federalismo Hacendario", presentada en el Foro Nacional "Hacia un Auténtico Federalismo", op. cit., p.165.

Gobernadores Democrática de México, en proceso de formación⁶⁹, y cuya integración es de origen y filiación principalmente del Partido de la Revolución Democrática.

Una idea novedosa y que es parecida a la expresada anteriormente por el ahora exgobernador de Baja California, es la que dio Carlos Sales Gutiérrez, en su carácter de Senador y Presidente de la Comisión de Hacienda del Senado de la República, su posición es⁷⁰: Que en el Senado de la República se va más allá del federalismo hacendario, y se propugna por el federalismo económico, que se refiere principalmente a la solución de seis aspectos fundamentales:

- 1) Una política económica diseñada e instrumentada centralmente sin participación de los gobiernos locales. Esta situación es más evidente en lo que hace a las políticas tributarias y de gasto público, al propio Sistema de Coordinación existente y, en particular, a los impuestos coordinados o de los que integran la recaudación federal participable.
- 2) La falta de una política de desarrollo regional que sitúe a los gobiernos estatales y municipales como protagonistas de la determinación de prioridades y en la fijación de niveles de inversión así como, en general, en la asignación del gasto público.
- 3) Excesiva concentración de competencias y funciones en el ámbito federal.
- 4) Debilidad fiscal y financiera de los gobiernos estatal y municipal frente al gobierno federal, consecuencia de una inapropiada distribución de los recursos fiscales y financieros nacionales.
- 5) Casi total dependencia económica de los estados y municipios a un solo rubro: las participaciones en ingresos federales, que son insuficientes, con limitaciones para que puedan contar con fuentes impositivas y recursos adicionales propios para solventar sus necesidades.
- 6) Carencia de un real sistema de coordinación en materia de gasto y crédito público, que garantice la planeación y racionalización nacional de los presupuestos.

Estos planteamientos hechos por el presidente de la Comisión de Hacienda del Senado de la República son relevantes por referirse a puntos medulares del tema del federalismo en su conjunto:

Primero: Es un ejercicio de reconocimiento real de algunos de los aspectos más importantes de fenómenos administrativos, políticos, sociales y económicos relacionados directamente con el ejercicio de la forma de gobierno federal del país.

⁶⁹ Esta Asociación de Gobernadores Democrática de México, que integra inicialmente a los gobernadores de los Estados de Zacatecas, Tlaxcala, Baja California Sur, y el Distrito Federal, fue anunciada oficialmente como constituida, mediante publicación periodística en el diario El Universal, el día 29 de abril de 1999, p. 12, sin que se haya emitido posteriormente declaración en contra por los gobernadores mencionados.

⁷⁰ Idea expresada en su ponencia denominada "El Federalismo Económico", presentada en el Foro Nacional "Hacia un Auténtico Federalismo", celebrado en Guadalajara, Jalisco, op. cit., p. 174.

Segundo: Estas ideas constituyen una manifestación oficial, tanto por parte del partido político en el poder, como del mismo Gobierno Federal, acerca de los retos que se tienen por resolver desde el ámbito de la Federación, y además como condición para permanecer razonablemente en la competencia política de los próximos años bajo las perspectivas del federalismo.

Tercero: Estas ideas sintetizan muchas de las coincidencias que los distintos partidos y actores políticos han manifestado con respecto al federalismo, y que independientemente del origen ideológico de esos pronunciamientos, son comunes a la discusión de la forma federal del gobierno en lo general.

La relación que en este momento se percibe entre federalismo fiscal y federalismo hacendario es que:

- 1) Se considera que el federalismo fiscal es la práctica más desarrollada hasta el momento de las relaciones económicas y financieras entre los gobiernos federal, estatal y municipal.
- 2) Se reconoce que el Sistema Nacional de Coordinación como instrumento fundamental del federalismo fiscal es avanzado y dinámico, pero resulta urgente transformarlo para dar paso a nuevas formas de coordinación para garantizar mayores recursos a los estados y municipios, permitiendo que estos sean más equitativos cada vez.
- 3) Se puede considerar que el federalismo hacendario es una forma superior al federalismo fiscal, por que el primero incorpora en la estructura de su conformación elementos adicionales al simple ingreso, tal como lo es el gasto y la deuda pública; con lo cuál los elementos de estudio y coordinación serían más complejos y numerosos desde el punto de vista administrativo, lo que haría a su vez evolucionar a la administración pública en rubros como la coordinación de administración y control de gastos, de bienes patrimoniales y manejo financiero y administrativo de las deudas públicas de nivel estatal y sobre todo municipal.
- 4) Se vislumbra que con los últimos conceptos revisados, propuestos por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores, existiría todavía un campo más desarrollado del federalismo tanto fiscal como hacendario, que sería el económico, en donde la perspectiva de ingreso, gasto, deuda y patrimonio tendrían que ver no solamente con las condiciones de la economía de los estados, municipios y regiones, sino del país en su conjunto y de su relación e influencias con el exterior.
- 5) Se percibe una influencia ideológica y partidista en la discusión de los fenómenos relacionados con el federalismo, tanto fiscal, hacendario y económico, por lo que sería válido hacer una correlación entre esas manifestaciones para precisar las coincidencias y divergencias más significativas en el análisis del federalismo que se desarrolla en el país

3.4.4 El Presupuesto de Egresos de la Federación: Del Ramo 26 al Ramo 33.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, sin lugar a dudas, es el medio por el cual se llevan a cabo no solo las relaciones económicas más importantes entre los estados, municipios y el gobierno federal, sino que es la forma de materializar al federalismo fiscal y lo que pudiera llamarse federalismo hacendario, por que con el presupuesto están normados y condicionados todos los aspectos que tienen que ver con el ejercicio de recursos del poder público federal y la parte más importante de los de los estados y municipios del país.

El presupuesto de egresos es el instrumento de operación del Estado, mediante el cual se posibilita el cumplimiento material de las leyes nacionales, y de todos los actos administrativos públicos para el cumplimiento de los fines del mismo. Si bien es cierto que la formulación, aprobación, ejercicio y comprobación del presupuesto es una obligación constitucional del Estado, el presupuesto es el medio práctico que permite cumplir sus propósitos; en el caso de México, la materia presupuestal está regida además de la Constitución, por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y por normas relativas al mismo, de la Ley de Planeación, de la General de Deuda Pública y ahora por la de Adquisiciones y la de Obras Públicas, además de sus reglamentos respectivos, así como de acuerdos y circulares administrativas relativas al mismo.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, determina (artículo 2 de la Ley) que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo, de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realiza la administración pública federal.

En términos genéricos⁷¹ el presupuesto es un plan para financiar al gobierno durante un periodo definido, el cual una vez preparado es sometido por los servidores públicos a los responsables de la organización representativa de la sociedad para su análisis, ya que la aprobación y autorización son necesarias para que el plan pueda ejecutarse.

De acuerdo con la Ley de la materia, la formulación del presupuesto puede ser considerada como la etapa más importante de la actividad financiera del Estado, ya que para su debida integración, éste se basará⁷² en presupuestos que se formularan con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.

⁷¹ De acuerdo con los conceptos de Víctor Manuel Martínez Chávez, *Un Siglo del Presupuesto de Egresos en México: 1891 - 1990*, Tesis Doctoral, FCP y S., Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1992, p. 1.

⁷² Según lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976.

La importancia de esta actividad financiera radica en que las acciones del Estado, se integran de acuerdo a sus fines y a la organización que de ellas hace la administración pública de acuerdo con los ordenamientos aplicables, es decir, la eficacia del Estado y de la Administración Pública, así como su eficiencia y desarrollo están condicionadas por las normas presupuestales y por la viabilidad de la programación correspondiente.

Por otro lado, es necesario precisar que las disposiciones referentes a la administración de la deuda pública (elemento integrante del presupuesto) se rigen por una ley específica denominada Ley General de Deuda Pública, por lo que para efectos del estudio del presupuesto y su relación con el federalismo hacendario que se ha mencionado con anterioridad, sería necesario integrar los ordenamientos del presupuesto y de la deuda pública y realizar procesos similares en los estados en aquellos casos en que la existencia de esas disposiciones locales lo permita.

Las características generales del presupuesto de egresos son en primera instancia, los principios mismos de la presupuestación general, de estos principios del presupuesto los más importantes son:

Exclusividad del presupuesto a materias financieras del sector público incluyendo en él todos los gastos públicos; unidad de criterios para la formulación presupuestal; periodicidad, que para nuestro caso es de un año que inicia el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre; previsión del futuro, mediante el financiamiento de las acciones a desarrollarse en años posteriores; equilibrio, que atiende a que los ingresos y los egresos se mantengan en niveles posibles y permisibles; obligatoriedad, para obedecer estrictamente todos los renglones presupuestales; y el principio de publicidad, que cada día es más importante por la necesidad de que la información completa del presupuesto sea del conocimiento de toda la sociedad para su mejor uso y comprensión.

La estructura del Presupuesto de Egresos de la Federación es de fundamental importancia para los aspectos específicos del ejercicio y distribución de recursos. El caso de las participaciones a los estados y municipios, concretamente algunos ramos presupuestales como el 33 y anteriormente el 26, no son la excepción.

En términos del presupuesto, se denomina Ramos a las partidas específicas que a su vez se integran por fondos determinados para algún programa o acción concreta; si bien es cierto que las técnicas presupuestales han evolucionado, también lo hacen sus Ramos y sus fondos, tan es así que el actual Ramo 33 ha encontrado sus orígenes en el Ramo 26, que tradicionalmente se ha identificado como el Ramo que tendía a combatir la pobreza.

Para tener una idea clara de lo que es en términos presupuestales el combate a la pobreza hay que tener claro desde antes que la pobreza es un tema complejo por

que implica no solo el estudio de factores económicos sino también históricos, sociales y culturales.

En este sentido, la pobreza⁷³ es la ausencia de satisfactores para cubrir un mínimo de ciertas necesidades llamadas básicas entre las que destacan:

- a) Alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales.
- b) Acceso a los servicios de salud.
- c) Vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia y con servicios.
- d) Educación básica.
- e) Acceso a servicios mínimos de información, recreación y cultura.
- f) Transporte y comunicaciones.

De esta manera, pobreza se ha entendido en términos del presupuesto nacional como la carencia de satisfactores necesarios para producir y reproducir la fuerza de trabajo.

Las alusiones que se han hecho en término de las finanzas públicas a los pobres es cuando se les caracteriza por que no tienen ingresos seguros, sus salarios son inconstantes y generalmente están por debajo del mínimo establecido, con las implicaciones que eso conlleva.

Con estas consideraciones es con lo que surge el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que se convierte en el instrumento de continuidad de las acciones para la atención de la pobreza en el país, que eran llevadas principalmente por la Comisión del Plan para la Atención a Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) entre otros.

Lo trascendente de este programa es que en términos presupuestales se llevó a cabo considerando el aspecto territorial como elemento fundamental, esto en el marco de la coordinación y concertación entre el gobierno federal y los de los estados, a través de los Convenios Unicos de Desarrollo durante los años de 1989 y 1991, y de los Convenios de Desarrollo Social entre 1992 y 1994; a la par, los gobiernos de las entidades federativas establecían las modalidades que consideraban adecuadas para coordinar con los municipios las acciones correspondientes.

De esta manera se pretendía que los gobiernos municipales asumieran un papel central en las acciones del Programa Nacional de Solidaridad, recibiendo apoyos presupuestales de parte de los gobiernos federal y estatales, este programa

⁷³ Concepto retomado del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU, New York, USA, 1989; dicho programa refiere estos conceptos de la pobreza, que han sido considerados originalmente de manera similar, para establecer parámetros de pobreza a nivel nacional por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, que ha su vez han sido utilizados para hacer los cálculos y estimaciones necesarias para su aplicación presupuestal.

ofrecía una propuesta que contaría con recursos para combatir la pobreza y contemplaba 3 principios:

1. Solidaridad para el Bienestar Social. Procurando el mejoramiento inmediato de los niveles de vida, con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regulación de la tenencia de la tierra.
2. Solidaridad para la producción. Con el propósito de crear oportunidades de empleo y desarrollar las capacidades y recursos productivos mediante el apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microempresas y de acuicultura.
3. Solidaridad para el Desarrollo Regional. Orientando la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.

Este programa se basaba para dar respuesta a las demandas sociales en varias premisas, entre las cuáles, destaca la de promover e incorporar la participación social de la comunidad mediante la creación de comités de solidaridad, dichos comités constituyeron la unidad básica de intervención social y fueron figuras de organización comunitaria que participaban en la gestión de acciones y ejercían prácticamente los recursos presupuestales aprobados para tales efectos.

Bajo estas condiciones, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de desarrollo Social, empezó a designar recursos a los estados y municipios principalmente a través del entonces Ramo 26, que consideraba de manera integral al PRONASOL, con metas globales para que de manera explícita estos contribuyeran a lograr metas trazadas buscando dar respuesta a las zonas más empobrecidas, de acuerdo a las demandas que se planteaban y gestionaban en los comités de solidaridad, los cuáles eran en sí, la razón presupuestal del Ramo 26.

Con estas características el Programa se consideró electorero por excelencia, por lo que al cambio de período gubernamental de 1994, la denominación del Ramo 26 cambió de Solidaridad y Desarrollo regional, al de Superación de la Pobreza; cabe decir que desde su origen el Ramo 26 ha tenido 5 denominaciones diferentes:

- De Desarrollo Regional; de 1983 a 1984.
- Solidaridad y Desarrollo Regional; de 1984 a 1989.
- Superación de la Pobreza; de 1990 a 1995.
- Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza; de 1996 a 1997 (durante este periodo se incluye el Fondo de Desarrollo Social Municipal).
- Desarrollo Social; por la fusión del Ramo 26 y Ramo 20.

Los programas que se pusieron en práctica con recursos del ramo 26, tuvieron el propósito de mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales y regiones más pobres del país, y buscaban en buena medida la formulación e

instrumentación de mecanismos para la descentralización de las funciones y los recursos de los estados y municipios.

De esta forma, desde 1996 el ramo 26 se conformaba por tres fondos que eran el de desarrollo municipal, el de prioridades estatales y el de promoción del empleo y la educación; de estos fondos ha perdurado hasta hoy en día aunque con distintos nombres el de desarrollo social municipal, que incluso ha detentado hasta el 65% de los recursos de dicho Ramo.

Cabe decir que hasta antes del Ramo 33, los recursos del Ramo 26 se ejercían en mayor parte por los municipios en obras y servicios públicos con algunos impactos regionales, perdiendo⁷⁴ en gran medida su vocación inicial de atención a la población en condiciones de pobreza; por consiguiente las acciones que todavía se ejecutaban con cargo al Ramo 26 como los programas no infraestructurales, empleo temporal, crédito a la palabra, empresas sociales, atención a zonas áridas, jornaleros agrícolas, mujeres y servicio social, fueron retomadas por el incipiente Ramo 33 en el fondo de aportaciones para la infraestructura social.

Estos hechos dan muestra de la evolución presupuestal del gasto⁷⁵, yendo de los propósitos de combate a la pobreza, a la atención regional y por ámbitos de gobierno de las demandas sociales.

Desde el punto de vista presupuestal, el federalismo encuentra actualmente en el presupuesto de Egresos de la Federación varias expresiones.

Las principales vertientes presupuestales y financieras del federalismo son las tres que se refieren a continuación:

1.- Acuerdo para la distribución de la recaudación de impuestos; Ley de Coordinación Fiscal.

2.- Ejercicio descentralizado del gasto programable.

3.- Ramo 33: Aportaciones Federales a Entidades y Municipios: Esta vertiente se lleva a cabo mediante la figura de aportaciones federales, institucionalizando una vía complementaria para el traslado del gasto federal a los gobiernos estatales y municipales, en adición a las participaciones.

Para 1998, el Congreso de la Unión incorporó reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que incluyó la aprobación de los siguientes fondos:

⁷⁴ Reconocimiento expreso contenido en el Decreto de Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio de 1998, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1997;

⁷⁵ Evolución presupuestal que sugiere la creación del Ramo 33 a partir de las negociaciones generales del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 1998, bajo circunstancias que son analizadas en el apartado de este trabajo correspondiente a la Ley para el Federalismo Hacendario en el Estado de Puebla, identificado con el numeral 3.4.5..

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y la Educación Normal; (FAEBN).
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; (FASSA).
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; (FAIS). Integrado por dos fondos; el Fondo para la Infraestructura Social Municipal, destinado a los municipios y; el Fondo para la Infraestructura Social Estatal, destinado a los Estados.

Adicionalmente se crearon dos fondos con la intención de satisfacer necesidades de los municipios del país y del Distrito Federal, así como para acciones a cargo de los Estados. Estos fueron, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal; y el Fondo de Aportaciones Municipales.

Con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para 1999, se adicionaron dos nuevos fondos al Ramo 33, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

De esta forma lo que se aprobó con estas reformas fue que por medio del nuevo Ramo 33, se transferirán recursos para educación básica, para servicios de salud a población abierta, para infraestructura social, para el fortalecimiento de las haciendas municipales y del Distrito Federal, para el otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimenticios, apoyos de asistencia social a población en pobreza y en desamparo, así como para la construcción de escuelas de educación básica e infraestructura del nivel superior en su modalidad universitaria. Con esto, el Ramo 33 se compone ahora de siete fondos:

- . Educación Básica y Normal (FAEBN)
- . Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
- . Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM).
- . Aportaciones Federales para Municipios y el Distrito Federal⁷⁶ (FAFMYDF)
- . Aportaciones Múltiples (FAM).
- . Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y D.F. (FASP).
- . Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

Anteriormente estos recursos se canalizaban por medio de los Ramos 25, 11, 12 y el Fondo de Desarrollo Municipal del Ramo 26.

Es necesario señalar que en 1999, las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, determinaron que las aportaciones se habrían de definir como⁷⁷: Transferencias a las haciendas públicas estatales y municipales, condicionadas al cumplimiento de sus fines.

⁷⁶ A partir de 1999, este Fondo queda exclusivamente para municipios.

⁷⁷ De acuerdo con el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal para el año de 1999.

Durante el Foro ⁷⁸ "Instrumentos de Distribución de los Recursos del Ramo 33", la Secretaría de Hacienda y Crédito Público manifestó (por conducto del Subsecretario de Egresos) que: La distribución de recursos a entidades federativas y municipios se realizaba de manera inequitativa, y la asignación de los estados a los municipios se realizaba con base en los convenios de desarrollo social suscritos entre la Secretaría de Desarrollo Social y los estados, en los que se asignaban partes iguales de recursos a todos los municipios.

Con estas reformas, una vez que los recursos llegan a la entidad por la vía del Ramo 33, se integrarán al presupuesto de los estados, municipios y el Distrito Federal, por lo que las legislaturas locales y las contralorías respectivas deberán promover y supervisar la pertinencia, eficiencia y transparencia del gasto, así como el pago puntual de las obligaciones fiscales y de seguridad social.

Las ventajas que se buscan con este nuevo esquema son:

- Proveer mayor seguridad jurídica a las entidades y municipios sobre la disponibilidad de recursos públicos.
- Precisar las responsabilidades que tienen los tres órdenes de gobierno en la ejecución, vigilancia, y rendición de cuentas de los recursos para la educación básica, servicios de salud a la población abierta e infraestructura social municipal; la construcción de escuelas y apoyo a población en desamparo, entre otros.
- Determinar reglas claras que permiten asignar con transparencia los recursos que corresponden a las entidades federativas y municipios.
- Permitir a las entidades conocer anticipadamente la disponibilidad de recursos, fortaleciendo con ello sus actividades de planeación y programación de gastos.
- Asegurar que los recursos sólo se destinen al financiamiento de los servicios y a las obligaciones que se especifiquen claramente en la Ley.
- Procurar que los ahorros y beneficios económicos generados permanezcan en las entidades federativas.
- Fortalecer a los municipios y al Distrito Federal con los fondos de Infraestructura social, y el de aportaciones exclusivas para ellos, como resultado de incrementos en la recaudación federal participable. Además este fondo tiende a asegurar solvencia financiera al ser enterado a los estados, y de estos a los municipios, en doce partes iguales a lo largo del año; y,
- Promover que la comunidad se involucre en el destino, aplicación y vigilancia de las obras y servicios que resulten del ejercicio de estos recursos.

Determinación y Distribución de los Recursos:

Un aspecto muy importante de este Ramo 33, adicional a lo novedoso de su integración, es el mecanismo para determinar, para cada uno de los fondos, el

⁷⁸ Efectuado el 25 de agosto de 1998 en la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal, bajo convocatoria y organización de la Comisión de Desarrollo Social.

monto de aportaciones y lo que correspondería a cada entidad federativa, y en su caso a los municipios.

Fondo de Aportaciones de Educación Básica y Normal:

Este fondo se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para la asignación de los recursos a los estados se contemplan entre otros aspectos, la actualización de los registros de los planteles escolares y la plantilla de personal asignado a cada estado, con lo que se garantiza el crecimiento del sistema educativo en los estados donde las necesidades sean más grandes.

Con la creación de este fondo se podrá analizar cualquier acción respecto del porcentaje de participación de cada estado en las transferencias de educación básica, partiendo del derecho de la población a recibirla, atendiendo a variables confiables y verificables por terceros, con lo que se asegura la transparencia de los mecanismos de financiamiento a la educación.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud:

Los recursos de este fondo mantendrán la capacidad operativa de las entidades, con lo que se logrará una mayor equidad del gasto público al distribuir, una parte de los recursos, mediante una fórmula de asignación. El nivel de recursos será el que se determine para la operación de los servicios de salud descentralizados, de manera análoga al del fondo de Educación Básica y Normal.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social:

Para este fondo se determina en el Presupuesto de Egresos de cada año, un monto equivalente de la recaudación federal participable.

La asignación de los recursos se realiza por medio de una fórmula que considera criterios como necesidades básicas determinadas por el ingreso por persona, nivel educativo promedio por hogar o disponibilidad de espacio por vivienda.

El monto asignado al Fondo de Infraestructura Social es equivalente, sólo para efectos de referencia y a partir de 1999, al 2.5 por ciento de la recaudación federal participable, distribuyendo los recursos de la siguiente manera:

- Para el Fondo para la Infraestructura Social Municipal, el 2.197 por ciento de la recaudación federal participable.
- Para el Fondo de Infraestructura Social Estatal, el 0.303 por ciento de la misma recaudación anterior.
- Los fondos se enteran mensualmente por partes iguales a los estados por conducto de la Federación y a los municipios a través de los estados.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal:

Este fondo fortalece a las administraciones públicas municipales. Estos recursos se destinan a las prioridades que tienen los municipios y el Distrito Federal, específicamente respecto al cumplimiento de los compromisos de carácter financiero, así como a los relacionados a la seguridad pública en sus circunscripciones. Este fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, para efectos de referencia, al 2.5 por ciento de la recaudación federal participable.

Este fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los municipios, por conducto de los estados, y al Distrito Federal. El fondo será distribuido en función directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo a información estadística que para el efecto emite el INEGI. Los estados a su vez, distribuirán estos recursos que correspondan a sus municipios con el mismo criterio.

Este apartado en concreto, es el motivo principal en que se sustenta la controvertida Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, como analizaremos más adelante; y en la actualidad se suscitan problemas de inconformidad de algunos municipios del país, principalmente de filiación panista, en contra de las cifras de población emitidas por el Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática (INEGI), lo que ha motivado interposición de amparos en contra de dichas cifras, ya que por su aparente disminución también disminuyen las participaciones a dichos municipios.

Fondo de Aportaciones Múltiples:

Estas aportaciones se canalizan a las autoridades estatales así como a la del Distrito Federal. Las aportaciones con cargo al fondo se destinan exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria. Este fondo se determinará anualmente en el presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, para efectos de referencia al 0.814 de la recaudación federal participable.

El fondo se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En total con esta reforma, los estados, los municipios y el Distrito Federal recibieron 121,206.1 millones de pesos en 1998, año de creación de dicho Ramo, siendo superiores estos recursos a los que recibieron por concepto de

participaciones federales. Para 1999, por el paso del periodo transitorio a uno más estable, se incrementa este ramo en un 5.8 por ciento aproximadamente y para el 2000 El incremento es similar al del año anterior.

Los nuevos Fondos de Seguridad Pública y de Educación Tecnológica y de Adultos respectivamente, se crearon para cumplir por un lado, con la parte presupuestal de la firma de convenios en materia de seguridad pública entre el Gobierno Federal y los de las entidades federativas; por otro lado, el de educación tecnológica y de educación para adultos, para cumplir financieramente, sobre todo con los convenios de descentralización del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y del Instituto Nacional de Educación de los Adultos (INEA).

3.4.5 La Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.

El estudio de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, es un elemento necesario de análisis para mostrar los últimos sucesos en el país relacionados con el debate sobre federalismo y en especial sobre el federalismo fiscal y hacendario, y además para caracterizar la actual lucha política nacional con relación a este tema.

Para estos propósitos resulta necesario precisar cronológicamente algunos hechos relacionados directamente con este fenómeno:

1. En noviembre de 1997 se presenta al Congreso de la Unión, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1998; para entonces la conformación de la Cámara de Diputados en su sentido del voto estaba integrada por dos bloques, tal como lo demostraron las votaciones plenarios en todo lo tratado por la LVII legislatura: el del partido oficial y el de toda la oposición (representada en la Cámara de Diputados por los partidos PAN, PRD, PT, y PVEM) que en conjunto hacía mayoría.
2. En diciembre de 1997, se aprueba en la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 1998; la aprobación fue posible mediante la votación a favor de los Partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, en un contexto de negociación que incluyó⁷⁹ la ruptura de la votación en bloque de la oposición y la modificación hecha por primera vez, al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a propuesta de un partido diferente al oficial.

⁷⁹ Según se desprende de las modificaciones hechas al proyecto de presupuesto para 1998, a propuesta del Partido Acción Nacional, y que determinaba que los municipios habrían de manejar mayores recursos mediante participaciones y aportaciones federales; cambios que fueron incorporados al presupuesto aprobado, a la Ley de Coordinación Fiscal (cuyo criterio de asignación era el número de habitantes) y que no estaban incluidos en los proyectos inicialmente discutidos. El interés administrativo y político perceptible del Partido Acción Nacional para votar a favor del presupuesto y de esas modificaciones, en conjunto con el PRI, es que los municipios más poblados y con mayores recursos del país estaban gobernados por el PAN.

3. El 22 de enero de 1998, el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla envía al Congreso Local, la iniciativa de ley denominada: Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.
4. Durante los días del 23 al 27 de enero de 1998 los grupos políticos de oposición en el Estado de Puebla manifiestan su rechazo a la iniciativa y ofrecen resistencia civil y legislativa en contra de su aprobación.
5. El 27 de enero de 1998 es aprobada por 21 votos a favor (del PRI), en ausencia de 15 Diputados de la oposición, la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.
6. Los partidos políticos nacionales se manifiestan en contra de la Ley, llamada "Bartlett"; y el Partido Acción Nacional determina que ésta es el tema más importante de la agenda nacional para ese partido, calificando ese conflicto como un problema de Estado en donde debe intervenir el Presidente de la República.
7. En el plazo constitucional de 30 días naturales después de decretarse la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, doce municipios panistas de Puebla, promueven una controversia constitucional en contra de los efectos de esta ley.
8. El 2 de marzo de 1998, la Suprema Corte de Justicia de la Nación les concedió a los municipios panistas de Puebla que promovieron la controversia, una suspensión provisional contra los efectos de la citada ley.
9. El 9 de junio de 1998 mediante 8 votos a favor y 2 en contra, la Suprema Corte de Justicia resolvió negar definitivamente a los municipios poblanos de filiación panista, la suspensión solicitada en contra de la ley "Bartlett" y de sus actos de aplicación, una vez que fueron aceptados los actos de reclamación interpuestos por el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla y la Procuraduría General de la República.

Hoy en día, con la resolución definitiva dado a dicho asunto por la Suprema Corte de Justicia, se da la razón jurídica al Congreso del Estado de Puebla en su determinación de distribuir las participaciones referidas en la forma decretada.

Para conocer y analizar la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla hay que acudir al propio texto, que con los antecedentes relacionados, sabemos que es un documento jurídico que cumple con los requisitos para su plena vigencia. Es importante señalar que dicha Ley es aplicada por el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, quienes de manera concurrente y coordinada ejercen sus atribuciones en el ámbito de sus respectivas competencias, de acuerdo con lo establecido por ella misma.

El objeto de esta Ley es de acuerdo con su propio artículo 4° el siguiente:

I. Normar y definir, conforme a las atribuciones constitucionales del H. Congreso del Estado, las bases de operación de carácter general y específico, a que habrán de sujetarse los recursos fiscales que se ejercerán en el Estado, a través de lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y en el Decreto del Presupuesto de

Egresos de la Federación para el año correspondiente, así como en otros ordenamientos, a través de los que se deriven programas de descentralización de gasto;

II. Ejercer las facultades constitucionales del H. Congreso del Estado para consolidar un federalismo hacendario garante de la soberanía estatal; respetuoso de la autonomía de los municipios; y para que, con justicia y equidad, se asignen recursos fiscales considerando los rezagos sociales y las disparidades regionales del Estado;

III. Consolidar el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria con los municipios y las relaciones de éstos entre sí, para establecer las bases de la coordinación de las funciones de ingreso, gasto, patrimonio y deuda, así como las de colaboración administrativa en materia hacendaria entre estos ámbitos de gobierno;

IV. Procurar, con respeto a los órdenes de gobierno y sus competencias, la coordinación en materia de gasto, para garantizar que la presupuestación, ejercicio, control y evaluación de los recursos se realice con base en criterios de oportunidad, equidad y eficiencia;

V. Establecer los mecanismos que en materia de deuda pública deben realizar de manera coordinada el Estado y los Municipios, para que la contratación, reestructuración y pago de la deuda directa y contingente, se realice con base en programas y lineamientos debidamente concertados entre ambos niveles de gobierno.

VI. Definir las bases para ejercer el control coordinado de los patrimonios estatal y municipal; y regular las acciones que en materia de deuda deban realizar el Estado, los Ayuntamientos y sus organismos públicos descentralizados.

VII. Constituir órganos en materia hacendaria para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, así como de los convenios de coordinación y de colaboración que se celebren;

VIII. Propiciar una mayor coordinación entre el Estado y los municipios en la administración de los ingresos que les correspondan para armonizar los procesos de recaudación, vigilancia, control y evaluación de los ingresos y del gasto;

IX. Promover la participación social en los ámbitos estatal y municipal para la toma de decisiones en la orientación, definición y jerarquización de los programas y proyectos públicos, de acuerdo a las normas establecidas en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla.

La materia específica de esta Ley, la constituyen los recursos económicos integrados por las participaciones federales, las aportaciones federales (Ramo 33), los que transfiera la federación al estado derivados de programas de descentralización y los demás de naturaleza análoga, y las reasignaciones de

gasto derivadas del Presupuesto de Egresos de la Federación que se ejerzan a través de convenios o acuerdos.

El Ejecutivo Estatal será el responsable de administrar, distribuir, ejercer y supervisar que los recursos materia de esta Ley se apliquen a los fines aprobados. Por lo que el Gobierno del Estado será quien promueva las acciones necesarias que garanticen la transparente y oportuna asignación de dichos recursos de conformidad con la Ley, sin menoscabo de la libertad municipal.

Lo novedoso de esta Ley, es que la misma hace provisiones acerca de que las aportaciones (Ramo 33), serán distribuidos por el Poder Ejecutivo mediante fórmulas creadas y bajo responsabilidad de su Secretaría de Finanzas. Estos aspectos son los realmente trascendentes, y que a mi juicio es la razón de las controversias y también la aportación que la misma Ley hace al federalismo nacional como veremos adelante.

Esta ley da una gran importancia y participación a las formas de organización de las comunidades y las regiones del estado, prevé que los municipios cuenten con Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal como las instancias de participación social encargadas de planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones a realizar para atender las demandas de la población, en congruencia con los planes nacional y estatal de desarrollo; promoviendo que las comunidades participen activamente en la definición de los programas prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente.

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley, el Estado establecerá criterios de equidad para la distribución de los recursos mediante la aplicación de fórmulas que procuren la integración al desarrollo de las regiones que conforman el territorio, mismos que harán énfasis en el combate a la pobreza y en la superación de los rezagos sociales tanto rurales como urbanos.

De las principales formas de distribución de recursos que norma esta Ley tenemos la del Fondo de Desarrollo Municipal, que se distribuirá entre los municipios de la siguiente forma⁸⁰:

I. El 50% se distribuirá en proporción directa al número de habitantes de cada municipio y

II. El 50% restante, se distribuirá tomando en cuenta los elementos siguientes:

⁸⁰ Tal como lo establece el artículo 38 de la Ley, siendo esta fórmula, la primera citada en dicha ley, y que distribuirá el 20% de las participaciones que reciba el Estado de Puebla del Fondo General de Participaciones, establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, y que se distribuirá con otros criterios a los determinados en esa ley nacional (población); así como de la recaudación que realice el estado por los conceptos de tenencia de vehículos, automóviles nuevos y de la participación que reciba el estado del impuesto especial sobre producción y servicios aplicados a la cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados.

a) Garantía: que asegura al municipio recibir recursos financieros en términos nominales iguales a los del ejercicio fiscal inmediato anterior, recibidos por el criterio de marginación.

b) Equidad y Marginación: que distribuye el aumento nominal directo del ejercicio fiscal inmediato anterior, de este componente del Fondo de Desarrollo Municipal, para los 217 municipios, y de acuerdo con la siguiente fórmula.

$$PM_{i,t} = PM_{i,(t-1)} + \text{incremento } PM_t$$

donde:

i = Son los municipios del Estado (1, 2, 3, ..., 217)

t = Año para el cual se está realizando el cálculo del ejercicio

$PM_{i,t}$ = Participaciones municipales por criterio de equidad del i -ésimo municipio

$PM_{i,(t-1)}$ = Participaciones municipales con criterio de equidad del i -ésimo municipio del ejercicio fiscal inmediato anterior.

Incremento PM_t = Incremento nominal directo del ejercicio fiscal inmediato anterior de las Participaciones municipales por criterio de equidad, distribuido entre los municipios.

La ley establece que si el monto recibido de los recursos a que se refiere esta fracción es igual o menor al del ejercicio fiscal inmediato anterior, éste será distribuido aplicando el coeficiente de participación relativa del citado ejercicio, con lo que se garantizan recursos en montos mínimos similares a los recibidos anteriormente.

Cabe mencionar que se establece en esta Ley, que el Gobierno del Estado revisará y aprobará la evaluación socioeconómica de los proyectos de inversión para el estado y los municipios, procurando que dichos proyectos se apeguen a los objetivos de los Planes Nacional, Estatal y municipales de Desarrollo, así como a los programas sectoriales y regionales derivados de los mismos. Esta disposición tiene mucho de fondo e importancia, ya que integra a un cuerpo normativo demasiado práctico y cotidiano como es esta ley, los elementos necesarios que permitirán en el futuro medir el grado de aportación y cumplimiento de objetivos municipales y estatales y su grado de aportación a los propósitos y metas nacionales.

El artículo 50 de esta Ley es por de más importante para la administración pública en su conjunto, por que se responsabiliza por primera vez al Poder Legislativo de un Estado, de la elaboración de normas que tradicionalmente se establecen como elementos ideales en los procesos y acciones de la administración, y en donde su desarrollo y observación son tradicionalmente aplicables en la mayoría de los casos en los procesos de responsabilidades de los funcionarios del poder ejecutivo.

Dicho artículo señala textualmente que: El H. Congreso del Estado establecerá normas que aseguren que el ejercicio del gasto se realice conforme a criterios de oportunidad, calidad y eficiencia, que permitan cumplir con las condiciones técnicas de los proyectos y que atiendan a las prioridades del desarrollo.

Es también relevante que dicha Ley contempla en su artículo 55, que el Estado podrá destinar el 2% del monto total de los fondos del Ramo 33, para el control, la vigilancia y la supervisión de los mismos. Al hacerse esta previsión, se establecen inmediatamente mecanismos que posibilitan evitar costos mayores en la aplicación y ejercicio de todo el Ramo 33 en el Estado, lo cuál representa una alternativa de optimización de recursos a un bajo costo en términos generales.

El texto del artículo 71 es sin duda otro de los elementos fundamentales en la discusión y controversia suscitada por dicha ley, por que en él se determina que los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Estatal serán ejercidos por el Gobierno del Estado, atendiendo fundamentalmente a criterios de equilibrio regional. Donde el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, como órgano de participación social, será el encargado de analizar y seleccionar las obras a realizar con los recursos de este fondo. Para tal efecto, el Estado distribuirá entre los municipios de alta y muy alta marginalidad estos recursos de conformidad con la siguiente fórmula⁸¹:

25% del total de los recursos se repartirá en partes iguales entre el total de los municipios de alta y muy alta marginación de la entidad; y el 75% restante, conforme a la fórmula establecida en dicho artículo, la cual toma en cuenta las necesidades básicas y ponderadores siguientes:

Ingreso por persona	55%.
Rezago Educativo	15%.
Espacio de la Vivienda	7.5%.
Disponibilidad de Electricidad	15%.
Disponibilidad de Drenaje	7.5%.

La conformación de los indicadores para cada una de las necesidades definidas, son las que a continuación se describen:

a) Ingresos.

El indicador se constituye estableciendo la relación entre la población ocupada con ingresos hasta de un salario mínimo, y el total de la población ocupada en el municipio en estudio.

b) Educación.

⁸¹ Esta fórmula también es contraria a la que de origen se estableció en la Ley de Coordinación Fiscal para el reparto y aplicación de los recursos, nuevamente se enriquece el criterio meramente poblacional, con elementos cualitativos de los mismos núcleos de población, para la aplicación de recursos. Esta distribución constituye un ejercicio de búsqueda de mayor equidad y justicia en el nivel local.

Este indicador representa la proporción de la población mayor de 15 años sin primaria completa, respecto al total de la población mayor a esta edad en el municipio en cuestión.

c) Vivienda

Para la conformación de este indicador, se tomará en cuenta el promedio de ocupantes por cuarto en viviendas particulares de cada uno de los municipios de la Entidad.

d) Electrificación.

Este indicador se traduce en la relación entre las viviendas particulares sin energía eléctrica y las viviendas particulares habitadas en el municipio en estudio:

e) Drenaje.

El indicador de carencia en materia de drenaje se constituye estableciendo la relación entre las viviendas particulares sin drenaje y las viviendas particulares habitadas del municipio en estudio.

Una vez determinados los cinco indicadores, éstos deben ponderarse, combinarse entre sí y producir un valor índice que servirá para determinar las carencias significativas entre los municipios. El resultado de esta expresión, se denomina Índice Integrador de Déficit Social (IID) para el i-ésimo municipio.

Después de calcular el IID del municipio observado, se incorpora la variable poblacional multiplicando dicho índice por la población total municipal. Este paso se realiza para obtener elementos comunes en un parámetro con valor relativo, que permitan llevar a cabo la etapa de agregación.

Una vez determinada la situación de pobreza en el municipio, se define la del estado mediante la suma de los Déficit Sociales Relativos de los municipios que lo integran.

Cada uno de los Déficit Sociales Relativos municipales se divide entre el Déficit Social Estatal para determinar la aportación porcentual que le corresponde a cada municipio. Todo esto con la aplicación correspondiente a las fórmulas establecidas para tal efecto, estas fórmulas por ser determinaciones que por adquirir el carácter de Ley, son los medios por excelencia para limitar la discrecionalidad en la aplicación o el uso de recursos por parte de las autoridades municipales, independientemente de su origen o filiación política.

Con esta transformación a déficit relativos se traduce el fenómeno a una misma expresión estatal y así la asignación se sujeta a los mismos criterios, es decir, en función de la magnitud de la pobreza de cada municipio y no simplemente al número de sus habitantes tal como lo ordena la Ley de Coordinación Fiscal.

La ley previene que para fines de aplicación de esta última etapa, los datos estadísticos se tomarán de la última información oficial que hubiera dado a

conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática al iniciarse cada ejercicio. En tanto que los estratos de marginalidad municipal se obtendrán a partir de los últimos índices de marginalidad que al inicio de cada ejercicio fiscal dé a conocer oficialmente la Secretaría de Desarrollo Social con base en la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

La Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla incorpora y norma en materia de federalismo, un Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, bajo un esquema similar al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el que se reproducen en el nivel estatal las instituciones y órganos mediante los cuáles opera este sistema nacional; es decir, se crean y operan en el nivel local: la Reunión de Funcionarios Hacendarios del Estado de Puebla, la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado de Puebla y la Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria del Estado de Puebla, todas estas con funciones similares a las del Sistema Nacional pero con atribuciones de aplicación estricta para este estado.

De hecho, esta Ley desde mi punto de vista, sintetiza muchas de las ideas que se han manifestado en la discusión nacional acerca del federalismo, y por primera vez las pone en la práctica de manera integral en un caso específico. Las perspectivas que se han analizado, han propuesto entre otras cosas, el avanzar en esta materia a partir de la revisión de los ingresos, buscando que estos sean cada vez mayores para su ejercicio en los estados y municipios; otro gran rubro por atender es él referente a los egresos; otro aspecto importante es la deuda pública; y por otro lado el reclamo de una mayor participación democrática en asuntos del orden público y de interés social.

En el caso del incremento de ingresos a los estados y municipios, la incorporación de fórmulas (con factores como la población y los índices de marginalidad y pobreza) de distribución de los fondos, permite prever una mas justa y creciente asignación en la mayoría de los municipios; en el caso de los egresos, se previenen mecanismos para aplicar los recursos bajo criterios de racionalidad mediante la correspondencia de las erogaciones con la planeación nacional, estatal y municipal y de acuerdo a las necesidades más inmediatas y urgentes de la población; en lo que corresponde a la deuda pública, la aportación más significativa es que se prevén no solo los casos del manejo de adeudos, sino que se desarrollan medios de financiamiento coordinado entre en el estado y los municipios.

En el caso de la participación social en asuntos directamente vinculados con las relaciones entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, la Ley desarrolla un cuerpo normativo referente a las Juntas Auxiliares, a las que se les reconoce como formas auténticas y básicas de organización política y administrativa, que por sus estrechos vínculos de vecindad, necesidades y requerimientos comunes y que por su dispersión geográfica, lejanía o difícil acceso, les fueron delegadas tradicional y formalmente funciones propias de administración de los asuntos públicos.

Estas Juntas Auxiliares que suman 589 en los 217 municipios del estado, ejercerán los recursos provenientes de las participaciones en por lo menos los siguientes montos:

- a) 5% cuando el municipio cuente con una y hasta cinco juntas.
- b) 10% cuando en el municipio existan seis y hasta 10 juntas.
- c) 15% en el caso de 11 o más juntas auxiliares por municipio.

Esta fórmula sin duda es una modalidad de fortalecimiento comunitario en la actividad pública y en las tareas de la administración de los municipios, en la que se pone en práctica la democracia en el manejo de los fondos que llegan a los municipios.

En este aspecto concretamente, los principios normados en esta ley, son apegados a los propósitos del Poder Ejecutivo Federal⁸², al señalar que: se deben ampliar los causes para que las comunidades definan los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión y ejecución correspondientes.

Cabe señalar que, con estas normas se da una mayor participación social, pero bajo las previsiones de la misma ley, al establecerse que ésta se dé con la intervención de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y del propio Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, sujetando todo ello a la fiscalización de entidades estatales.

Es preciso decir que estas disposiciones han sido estudiadas o ensayadas parcialmente en otros estados y municipios⁸³, e incluso estos principios se mantienen vigentes en los mismos propósitos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Es el caso de los Estados de México, Campeche y Tabasco donde ya se tenían normas parecidas y que se referían a la existencia de sistemas estatales de coordinación fiscal o similar; en esta materia muchos Estados de la República no contemplan disposiciones correspondientes a esta materia, por lo que la discusión (que incluyó debate especial en la Cámara de Diputados) acerca de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, es más política que fiscal, ya que desde la perspectiva hacendaria, económica y sobre todo federalista, es un documento avanzado e innovador que es ejemplo del ejercicio legislativo pleno y profesional en el ámbito local.

⁸² De conformidad con el discurso del Presidente de la República pronunciado en el Foro: "Hacia un Auténtico Federalismo", Guadalajara Jalisco, 29 de marzo de 1995.

⁸³ Se tienen ejemplos como la también llamada "Ley Fox", aprobada por el Congreso del Estado de Guanajuato el 27 de diciembre de 1997, en la que se prevé en su artículo 29, que la distribución de participaciones a los municipios se hará con fórmulas determinadas por el Poder Ejecutivo, así también se establece que las obras deberán ser autorizadas a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato y de los Comités de Planeación del Desarrollo que funcionen en los municipios y en la entidad federativa. Estos casos por la metodología del presente trabajo sólo se refieren sin ser analizados; cabe mencionar que Vicente Fox reconoce la equivocación del Congreso Federal en asignar de esa manera las participaciones, que en su opinión (Programa Nexos 2 agosto 1998) condenaban a municipios como el de Atarjea, Guanajuato, a recibir un millón de pesos en participaciones cuando en el ejercicio anterior habían recibido once millones.

3.5 Perspectivas de los Partidos Políticos.

Las perspectivas que los Partidos Políticos (tres principales fuerzas electorales) tienen respecto de la forma de Estado Federal o del federalismo, se analiza tomando en cuenta los principios de doctrina⁸⁴ y la última plataforma electoral registrada ante las autoridades competentes, y que son requisitos para mantenerse como partido político nacional en el país.

3.5.1 Perspectivas y Plataforma Electoral 2000 - 2006, del Partido Acción Nacional.

El PAN concibe al Federalismo como un sistema de división de poderes entre federación, estados y municipios, en el que se desarrollan acciones coordinadas e interdependientes, en donde las entidades deben tener identidad y vida propias, con autonomía legislativa, administrativa y judicial.

El Partido Acción Nacional considera que⁸⁵, en la realidad política mexicana, la práctica real del federalismo, independientemente de las críticas que sobre su vigencia histórica pudieran formularse, resulta camino adecuado para la aplicación del mayor número de esfuerzos, a fin de lograr un desarrollo intensivo y armónico del país. México debe ajustar su vida a los principios federales vigentes en la Constitución y superar el centralismo político y económico en que vive, que mengua la autonomía de los estados, les impone autoridades, les dosifica ingresos y niega, con todo ello, los supuestos mismos de la Federación.

Resalta la diversidad nacional frente a la excesiva centralización, lo que remite a la necesidad de la descentralización, entendida como defensa de la comunidad local, que se sustenta en la autonomía y supone la reivindicación de las funciones de los estados.

Para el PAN el federalismo debe oponerse a la concentración desmesurada de facultades lograda por vías distintas del pacto federal, así mismo, el sistema federal debe privilegiar el respeto al Municipio Libre, ya que es base de la división política nacional; se expresa que es contrario a su naturaleza atribuirle funciones o

⁸⁴ Obtenidos de los Documentos Básicos que incluyen Principios de Doctrina, Estatutos y Programa de Acción, presentados ante el Instituto Federal Electoral; así mismo, se incluyen las tendencias que de acuerdo con la ideología de cada partido han de seguirse tanto en el ejercicio de la administración pública como en la práctica legislativa a partir de las iniciativas de ley promovidas al respecto, y a la plataforma electoral oficial para el período 2000 - 2006.

⁸⁵ De acuerdo a la Proyección de los Principios de Doctrina, aprobados en la XVIII Convención Nacional de 1965, *Principios de Doctrina*, Editorial EPESA, México D.F., 1985, p. 39.

responsabilidades utilizándolo como apéndice administrativo o instrumento de control político por parte del Gobierno Federal o de los estados.

El Partido Acción Nacional plantea en su Plataforma Electoral 2000 - 2006, que su agenda de reforma en este tema se vincula directamente con el fortalecimiento de la división y equilibrio de poderes en el ámbito federal y estatal, además de la difusión de una nueva cultura democrática. Pero sobre todo, con el rescate de la independencia del poder legislativo que necesariamente significa que el partido oficial no obtenga la mayoría en la Cámara de Diputados.

El PAN sugiere que la reformulación del régimen federal debe ser una "operación mayor" en la reforma del estado. Su propuesta de federalización de la vida nacional se sustenta en las siguientes acciones legislativas⁸⁶:

. Cambios de gran envergadura relacionados con la equidad electoral, consolidación y fortalecimiento de un sistema competitivo de partidos.

. Un sistema de planeación democrática que dé su lugar efectivo a estados y municipios y donde el Congreso de la Unión tenga plena capacidad de fiscalización.

. Un cambio a fondo en la distribución de los recursos económicos donde haya un mejor equilibrio entre la federación, estados y municipios, a fin de lograr un verdadero desarrollo nacional.

. Modificación de las disposiciones que norman a los medios masivos de información para que coadyuven adecuadamente al proceso educativo, de distribución de la cultura y que den paso a la competencia leal y equilibrada entre los partidos.

En su diagnóstico sobre el Sistema Federal el Partido Acción Nacional destaca que el constante avance del poder central, es lo que ha generado dos debilidades fundamentales del Federalismo en México: la centralización de atribuciones en el Poder Ejecutivo; y el desarrollo de una cultura autoritaria y paternalista que ha permitido que las soluciones provengan del centro, ahogando la participación democrática de los ciudadanos y la concentración de facultades y recursos en la federación respecto a los estados y en éstos respecto a los municipios.

Los efectos de lo anterior para Acción Nacional han sido seis:

1.- Una reforma electoral inconclusa al frustrarse la reforma electoral "definitiva", prometida por el titular del Ejecutivo Federal, ante el desconocimiento de acuerdos y consensos, por parte del grupo en el poder.

⁸⁶ De acuerdo con la Plataforma Electoral 1997 - 2000, y con base en sus Principios y Proyección de Doctrina, op. cit., p. 40.

2.- Inefectiva división y equilibrio de poderes, con supeditación del legislativo y judicial a los caprichos del ejecutivo. Ello debido al predominio de un partido oficial y de Estado; al ejercicio de facultades legislativas autónomas por parte del ejecutivo; a un sistema de fiscalización y control presupuestal obstaculizado por los actuales mecanismos de auditoría y control del gasto federal; a una participación simbólica del Congreso en el Sistema Nacional de Planeación Democrática; y al ejercicio de facultades judiciales discrecionales por parte del Poder Ejecutivo y a la existencia de tribunales administrativos integrados al ejecutivo y no al judicial.

3.- Inequitativas relaciones federación - estados, como freno al auténtico federalismo, como producto de la centralización de programas federales de asistencia social y desarrollo regional a través del presupuesto de egresos; de la excesiva dimensión centralizadora de la burocracia federal, la concentración de oficinas federales en la capital, la falta de reglamentación de facultades concurrentes entre entidades y federación.

4.- Debilidad de entidades federativas y municipios por el predominio del poder ejecutivo en la mayoría de las entidades federativas, favoreciendo cacicazgos y autoritarismos en los estados con gobiernos afines al partido toda vía en el poder, lo que genera debilidad e incapacidad de autorregulación del municipio como ámbito de poder.

5.- Un federalismo hacendario caracterizado por la injusta, insuficiente e inequitativa distribución de los recursos tributarios nacionales. Lo anterior como producto de:

. Los criterios inadecuados para integrar el Fondo General de Participaciones que concentra el 80% de los recursos en el ámbito federal, el 16% en el estatal y el 4% en municipios.

. La falta de participación del municipio en el diseño fiscal; problemas en el flujo de los recursos fiscales y el desconocimiento por parte de los estados de los impuestos recaudados por el fisco federal en sus territorios.

. La falta de leyes de coordinación fiscal de los estados en relación con los municipios en materia de comercio, aduanas, puertos, puentes y caminos.

. Una centralización que persiste en los principales aspectos de la vida nacional algunas facultades ahora concurrentes como educación, los asuntos agrarios, salud; ecología y reservas territoriales podrían pasar a ser de competencia estatal.

Por lo anterior, el PAN presenta, entre otras, estas seis propuestas legislativas como recurso inmediato para contrarrestar las anteriores condiciones:

1. Una reforma electoral a fondo que garantice la ampliación de facultades del IFE; un acceso equitativo a los medios de información; mecanismos de

financiamiento a los partidos adecuados a la realidad económica del país, justos y equitativos; mecanismos que fiscalicen y garanticen la transparencia de las finanzas partidistas, la prohibición de utilizar los colores nacionales como distintivo electoral; el perfeccionamiento del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de delitos de esta naturaleza; y la fijación de topes a los gastos de campaña con castigos ejemplares a quienes los excedan.

2. Una efectiva división y equilibrio de poderes con fortalecimiento del Poder Legislativo a través de:

. Una lucha para que el rezago legislativo llegue a su fin.

. Modificación del artículo 69 constitucional para que la Constitución obligue al titular del Ejecutivo a informar sobre los avances en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas (incluido desde luego el Programa para un Nuevo Federalismo) al rendir el informe anual del estado que guarda la administración pública federal.

. Modificación del artículo 72 constitucional para que transcurrido el plazo que el Ejecutivo tiene para hacer observaciones a la Ley o Decreto que se le remite para su publicación, y no lo hiciere, se ordene la publicación de la norma por parte del Presidente de la Cámara revisora.

. Modificación de la fracción XXIV del artículo 73 de la Constitución para que se incorpore el requisito de mayoría calificada para la aprobación de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

. Restitución al Senado de su participación en los asuntos financieros de la nación, mediante seis adiciones a la fracción VIII del artículo 73 con vistas a que el Congreso de la Unión discuta y apruebe los Criterios Generales de Política Económica, determine y apruebe las contribuciones y el Presupuesto de Egresos de la Federación con comparecencia del Secretario del Ramo; y revise la Cuenta Pública del año anterior.

. Reducir en el Presupuesto de Egresos de la Federación la partida secreta de que dispone el Ejecutivo y crear un procedimiento para su fiscalización.

. Fortalecimiento del desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda, derogando las fracciones II, III y IV del artículo 74 y la modificación de la fracción XXVIII del artículo 73, para dar autonomía técnica a la Contaduría Mayor, para que su desempeño sea evaluado por una comisión de legisladores, integrada por igual número de miembros de ambas cámaras, presidida por un legislador que no pertenezca al mismo partido político del Presidente de la República; para que el titular de la Contaduría Mayor de Hacienda se designe por las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión, quien permanecerá en el cargo 8 años con posible reelección por una sola vez.

. Reforma de los artículos 73, 76 y 133 Constitucionales para que el Congreso de la Unión tenga la facultad de aprobar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal.

. Reforma del artículo 77 para que las cámaras del Congreso tengan facultad de formular su respectivo presupuesto de egresos sin que el Ejecutivo Federal pueda modificarlo.

3.- Fortalecimiento de los ámbitos de gobierno estatales y municipales respecto a la federación, modificando los fundamentos de los artículos 25 y 26 de la Constitución para eliminar el carácter centralista y economicista del desarrollo que los guía; evitar que la planeación sea disfraz económico del control político; y establecer que el Estado y la economía están al servicio de los gobernados y no al revés.

Se reformará la fracción X del artículo 73 para eliminar los rubros de industria cinematográfica y juegos con apuestas como facultades exclusivas del Congreso Federal.

Los programas de desarrollo social comprendidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación como el Ramo 26, debe distribuirse de manera justa, como resultado de fórmulas propuestas por la Cámara de Diputados y no discrecionalmente por la Secretaría de Desarrollo Social, quedando bajo la jurisdicción de estados y municipios.

Con la reasignación de facultades legítimas a las entidades federativas, se desaparecerán las estructuras delegacionales federales en los estados, pues se han convertido en gobiernos paralelos contrarios a la racionalidad del gasto.

En el caso de ciudades y zonas conurbadas se sentarán las bases para la realización de convenios de coordinación.

Dentro del presupuesto nacional se creará un fondo para auxiliar a entidades y municipios con daños por catástrofes naturales, por agudos desequilibrios económicos generales, o para aminorar desigualdades de capacidad económica. Los favorecidos decidirán sobre la aplicación de los recursos.

4.- El PAN se compromete a impulsar un programa de reformas constitucionales y legales para satisfacer la demanda de los pueblos y comunidades indígenas para preservar su identidad, cultura y derechos.

5.- Reformar el artículo 73 Constitucional para que entidades federativas y municipios gocen del derecho sobre el 50% del producto derivado de contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales. Estos son los comprendidos de los párrafos 4° y 5° del artículo 27; el derecho se

extiende a las contribuciones de renta (personas físicas y morales) y el impuesto al valor agregado.

También se insistirá en reformar la Ley de Coordinación Fiscal para crear el Consejo Nacional Tributario para que las tres instancias de gobierno participen en la determinación de los ingresos fiscales que integrarían el rubro de la Recaudación Fiscal Participable y los porcentajes de distribución de los recursos tributarios para cada uno de esos ámbitos. Este Consejo se integrará con representantes de la federación, de cada entidad federativa y por un número relevante de representantes de los municipios.

Se creará una sola caja manejadora para que los gravámenes coordinados sean cobrados en una ventanilla fiscal única administrada por las entidades federativas, bajo normas y supervisión del gobierno federal.

Se garantizará a las autoridades fiscales estatales y municipales la facultad de acceso al padrón del Registro Federal de Contribuyentes y a la información completa sobre la recaudación física e ingresos de los organismos descentralizados y empresas paraestatales en cada estado y municipio.

6.- Para la descentralización de la vida nacional se buscará una verdadera descentralización, que no desconcentración de todas aquellas funciones que pueden ser ejercidas por estados y municipios.

La educación, salud, ecología, cuestiones agrarias, vivienda, cultura, turismo y desarrollo social, entre otras, deberán ser competencia estatal.

Se debe regresar a los estados no sólo la responsabilidad, sino también los recursos de los rubros arriba señalados, en forma gradual, con las reformas pertinentes a la Constitución y leyes especiales y en concordancia con la capacidad de las entidades federativas para asumir tales responsabilidades.

Esta parte es de notable importancia por que se hace un reconocimiento expreso de la desigualdad real de las entidades federativas y por consiguiente de las capacidades de cada uno de ellos para asumir eventualmente nuevas responsabilidades.

El PAN concibe al Federalismo como un sistema de división de poderes entre federación, estados y municipios, en el que se desarrollan acciones coordinadas e interdependientes. Las entidades en su opinión deben tener identidad y vida propias, con autonomía legislativa, administrativa y judicial.

Este principio que se puede considerar como el fundamental de este Partido respecto al sistema federal, no se contrapone a los principios doctrinarios revisados en lo general, y sobre todo muestra coincidencias con otras corrientes políticas como podremos ver adelante, pero cabe mencionar que esta idea

principal no aporta algo novedoso respecto a la concepción genérica y doctrinaria del federalismo.

Acción Nacional reconoce una concentración de facultades en el ámbito federal por lo que el federalismo debe oponerse a la concentración desmesurada de facultades lograda por vías distintas del pacto federal. Esta idea refleja la intención de ceñir los aspectos de la forma federal de estado, al cumplimiento del estado de derecho vigente para tal efecto.

El PAN considera el ámbito municipal como fundamental, donde el sistema federal debe privilegiar el respeto al Municipio Libre, ya que es base de la división política nacional. Al hacer alusión a una realidad en especial, señala que es contrario a su naturaleza atribuirle funciones o responsabilidades utilizándolo como apéndice administrativo o instrumento de control político por parte del gobierno federal o de los estados.

Se entiende que la reformulación del régimen federal debe ser una "operación mayor" en la reforma del estado. Su propuesta de federalización de la vida nacional se sustenta en las anteriores seis propuestas legislativas.

El Partido Acción Nacional, declara⁸⁷ en la parte medular de este tema de su plataforma electoral, qué condiciones son indispensables para que México viva una democracia, estas consisten en ajustar la realidad política del país a las instituciones políticas ideales, consagradas en la Constitución, de tal manera que tenga vigencia real y eficacia el régimen federal, en lugar del centralismo que rige en la práctica, y cuya expresión más notable se observa en la evolución del régimen presidencialista, a un presidencialismo absolutista del ejecutivo. Consecuentemente se menciona que es necesario vigorizar la autonomía de los estados y municipios, y la división y equilibrio de los poderes de la Unión.

El Partido Acción Nacional presentó, una iniciativa de Ley⁸⁸ que reforma y adiciona los artículos 73 y 124 de la Constitución. Esta propuesta de reformas contempla que la asignación de facultades que hace el artículo 124 de la Constitución, se transforme para que en materia de agricultura, educación, comunicaciones y transportes, turismo, trabajo y previsión social (con excepción de la fracción XXIX y XXXI del artículo 123), comercio y salud, deban ser instrumentadas y operadas por las entidades federativas con las bases legislativas que establezca la federación.

Esta propuesta de reforma también considera que las siguientes materias sean de competencia exclusiva de los poderes de los estados: atención a la juventud, asentamientos humanos, desarrollo comunitario, reforma agraria, medio ambiente,

⁸⁷ Declaración en voz del Diputado Gabriel Jiménez Remus durante el Foro: "Perspectivas del Federalismo Mexicano", Memoria del Foro, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, México D.F., 1992, p.51- 53.

⁸⁸ Iniciativa de Ley que adiciona y reforma el artículo 124 y el artículo 73 de la Constitución, presentada por el Partido Acción Nacional ante el pleno de la Cámara de Diputados el 2 de octubre de 1997, turnada a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento del Federalismo.

recursos naturales, pesca, ganadería, forestal, fomento económico, derechos de autor y ejercicio de profesiones, deporte y vivienda. En donde los municipios tendrían en estas materias, las atribuciones dispuestas por cada congreso local.

Respecto al artículo 73 constitucional, el Partido Acción Nacional propone que se deroguen las fracciones XXV, XXIX - C y XXIX - G, que se refieren a las facultades del Congreso en todo lo relacionado con la educación y cultura, asentamientos humanos; así como la protección del ambiente, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, respectivamente.

La propuesta legislativa del PAN es muy amplia, pero sus iniciativas de ley muy escasas, aunque la iniciativa presentada está totalmente de acuerdo al espíritu de sus principios de doctrina y de su plataforma electoral, y objetivos legislativos de cara al siglo XXI.

Es preciso señalar que el PAN se refiere implícitamente a que las entidades federativas gozan en el sistema federal de autonomía y no de soberanía; sin hacer referencia alguna a la soberanía de las entidades federativas, esto un tanto similar con lo que he planteado en capítulos anteriores con relación a la autonomía - soberanía de las entidades federativas.

Es necesario reconocer que las propuestas de Acción Nacional son vanguardistas y sobre todo es oportuno señalar que atinadamente reconoce la desigualdad de los estados, y por consiguiente la capacidad de los mismos para asumir las nuevas responsabilidades.

3.5.2 Perspectivas y Plataforma Electoral 2000 – 2006, del Partido de la Revolución Democrática.

Para el PRD es necesario un nuevo pacto federal, que implica relaciones justas y equitativas entre los órganos de gobierno central y de los estados y municipios, con una normatividad democrática, y la incorporación de la ciudadanía en las tareas de gestión pública.

El PRD propone establecer una normatividad que garantice la participación equitativa de los estados y municipios en las decisiones nacionales, particularmente en los temas de gestión democrática, desarrollo y seguridad, así mismo, que la autodeterminación política debe ser asegurada por un nuevo pacto federal.

Es de la mayor importancia esta propuesta por que habla de un nuevo pacto federal, pero no se desarrolla de manera inmediata la explicación correspondiente de cómo ha de ser ese nuevo pacto, ni quien o quienes participarán en su formulación; por otro lado, al sugerir una normatividad para la participación de

estados y municipios en las decisiones nacionales, no se hace alusión alguna respecto al Sistema Nacional de Planeación Democrática por lo que se infiere que dicho partido no lo considera adecuado para dicha participación de los estados y municipios.

Para superar las deficiencias del centralismo actual, este Partido propone acciones basadas en tres principios: El reconocimiento de la autonomía y la gestión democrática municipal y regional; la transferencia de recursos; y la descentralización de las instituciones del servicio público.

Así también, para la reorganización democrática de la federación hace las siguientes propuestas:

La ampliación de las facultades, atribuciones y competencias de los estados en la planeación, administración de recursos y la elaboración de políticas públicas para el desarrollo, junto a la necesaria transferencia de recursos financieros, tecnológicos y materiales de la federación, y el establecimiento de programas especiales de apoyo a las regiones más desfavorecidas. Además el PRD se compromete a:

1) Revisar la Ley de Coordinación Fiscal para transferir gradualmente el 40% del Fondo General de Participaciones, a estados y municipios.

2) Pugnar por incrementar substancialmente los recursos fiscales para las regiones y zonas de mayor rezago social y económico, aplicando criterios objetivos de necesidad en su asignación, como una política distributiva hacia las regiones de mayor pobreza. El uso de estos recursos se sujetará a una contraloría social.

3) Insistir en la conversión del DF en un estado de la federación, en el que se elija un gobernante y en el que la actual asamblea legislativa sea un verdadero órgano legislativo, equivalente a los congresos de los estados y cuyas actuales delegaciones políticas adquieran el estatuto de los municipios. Esta es en su punto de vista una de las demandas democráticas con más arraigo en la población capitalina.

4) Implementar una reforma municipal que garantice la libertad y autonomía del municipio. Para ello distingue dos ejes: el pleno ejercicio democrático llevando la reforma política al municipio; y a la disposición de recursos suficientes para el desarrollo que asegure una plena integración de los municipios a los beneficios de participar en la federación.

5) Proponer que la reforma municipal inicie por rescatar y fortalecer la tradición autogestiva del municipio, para que la sociedad se comprometa directamente con los asuntos de su comunidad.

6) Proponer que el gobierno municipal se convierta en espacio de participación ciudadana en la gestión de los problemas cotidianos y de influencia en la formulación de decisiones, programas y proyectos de desarrollo del municipio, que implicaría el desarrollo de organizaciones sociales que operen en los ayuntamientos.

7) Asegurar el funcionamiento del cabildo abierto y de las asambleas populares en todos los municipios que gobierna, así como a impulsar una reforma legal que instituya estas normas de gestión democrática en todos los municipios.

8) Proponer una reforma del artículo 115 Constitucional en la que se incluya:

- . Establecer nuevas formas de integración de los ayuntamientos que sustituya al sistema de planillas por otro de representación proporcional.

- . Dotar de mayores facultades, atribuciones, responsabilidades y recursos a los municipios.

- . Incorporación del servicio civil de carrera, el establecimiento de concursos de oposición para acceder a las plazas municipales, el nombramiento e integración plural de las comisiones del ayuntamiento y el otorgamiento de facultades para formular su propia Ley de Administración Pública Municipal.

- . Incorporación de mecanismos como el, plebiscito y el referéndum a la legislación municipal.

- . Precisar o en su caso desaparecer las facultades de las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido, suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

- . Modificar la Ley de Coordinación Fiscal y que se transfieran recursos del Ramo 26 para lograr un manejo directo de los mismos. En este aspecto el PRD promoverá:

a) Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y el Convenio de Coordinación Fiscal para que la distribución de los ingresos participables sea en 60% para la federación, 20% para los estados y 20% para los municipios, mediante un proceso gradual de incrementos anuales de 5 puntos porcentuales hasta alcanzar las cifras mencionadas. Para ello propone crear organismos de coordinación fiscal al nivel de entidades federativas, con presencia de los ayuntamientos.

b) Que el Ramo 26 y los recursos destinados para el combate a la pobreza dejen de ser manejados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y pasen a control directo de los ayuntamientos y se sujeten a una contraloría social cuando sea técnicamente posible.

c) Que los programas de desarrollo regional promovidos por los gobiernos federal y estatales se realicen con plena participación de los gobiernos municipales quienes deberán participar en la decisión del tipo de desarrollo a ejecutar. Finalmente el PRD se propone iniciar una discusión nacional para revisar el texto constitucional, cuyo espíritu ha sido completamente distorsionado por los cambios realizados en los últimos sexenios.

El Partido de la Revolución Democrática, declara en su plataforma electoral que en la práctica, el federalismo se convirtió en sinónimo de centralismo, en virtud del cuál cada uno de los estados "libres y soberanos"⁸⁹, debe canalizar sus recursos a la administración central de la federación, donde un grupo de "expertos", sin conocimiento de las necesidades y prioridades de cada estado, destina la cantidad que de esos recursos volverá a su lugar de origen, autorizando los presupuestos.

Esto favorece proyectos innecesarios o no factibles, dando pie al despilfarro y a la corrupción, al mismo tiempo que se suma al país en el endeudamiento, atraso y carestía, y se dejan en el archivo muerto alternativas viables que, por falta de presupuesto federal, no podrán ser llevadas a cabo.

Los principios doctrinarios del PRD y su plataforma electoral hacia el año 2000 tienen una propuesta muy amplia de cambios al orden actual del sistema federal, que no es respaldada por la actividad legislativa de ese partido, por que además de ser prácticamente nula su iniciativa legislativa, el sentido de su votación incluso es en contra de aquellas propuestas que incluyen o retoman parcialmente sus principios y plataforma, tal es el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998.

Dicho presupuesto incluía la transferencia de mayores recursos a los municipios, o como en el caso reciente del Estado de Puebla, en el que no votaron la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado, que contemplaba entre otros aspectos: la distribución de recursos a los municipios, con criterios de necesidad en su asignación; la participación ciudadana en los procesos de planeación, ejecución y control de los proyectos de desarrollo de los municipios.

Estas características en nada se contraponen a sus principios y plataforma, al contrario, son coincidentes, y aún así, no son apoyadas o promovidas por este partido dichos proyectos de ley, por lo que es claro que su actitud en el ámbito legislativo seguramente ha obedecido a intereses políticos y circunstancias especiales de negociación, y no a la congruencia de sus principios y plataforma electoral con sus actos de legislar.

Cabe mencionar que sus principios y plataforma son demasiado ambiciosos, pero es evidente su falta de propuesta de mecanismos y condiciones para

⁸⁹ Los entrecomillados son reproducidos textualmente de los Principios de Doctrina del Partido de la Revolución Democrática, México D.F., 1991, p.9.

hacerlos operativos y funcionales, ello explica en gran medida su escasa presentación de iniciativas de ley debidamente desarrolladas.

Sin lugar a dudas, los principios y plataforma del Partido de la Revolución Democrática es por excelencia municipalista, es notable su insistente pronunciamiento acerca de cuestiones municipales, que acerca de las propias competencias de los estados.

3.5.3 Perspectivas y Plataforma Electoral 2000 - 2006, del Partido Revolucionario Institucional.

Los principios de doctrina del Partido Revolucionario Institucional se basan en tres grandes grupos de valores: 1) Nacionalismo y soberanía, 2) Libertad y democracia y, 3) Justicia y Justicia Social.

Nacionalismo y Soberanía: En donde el nacionalismo lo entiende como la preservación de la identidad cultural y el reconocimiento del derecho de las demás naciones a hacer lo propio. Soberanía entendida como el derecho inalienable y exclusivo del pueblo mexicano para dar rumbo al desarrollo de México.

Este grupo de valores, manifiesta su reconocimiento implícito a que la soberanía es propia del estado federal, sin dar indicios de que las entidades federativas tengan la misma cualidad.

Libertad y Democracia: Donde la libertad es un principio indeclinable, que es la suma de las libertades individuales de pensamiento, expresión, de prensa, de creencia y de culto, de reunión y asociación. La democracia, en donde, el pueblo es quien ha de elegir a sus gobernantes, dirigir el diseño de la política gubernamental y vigilar que los poderes de gobierno cumplan sus responsabilidades, respondan a la voluntad de la mayoría y respeten los derechos de las minorías.

Justicia y Justicia Social: La justicia es para el PRI, dar a cada quién lo que conforme a la ley le corresponda. Justicia social, es igualdad de oportunidades y garantía de bienestar, entendiéndola como el acceso a la educación y al trabajo, como el derecho a la alimentación, salud, vivienda, vestido, recreación y medio ambiente dignos.

Este grupo de valores tal vez sea el que más demuestre en primera instancia el reconocimiento de los espacios en que todos los ámbitos de gobierno puedan actuar, ya que son la parte material de sus principios y plataforma, es decir, el espacio de actuación del poder público para realizar acciones que permitan cambios tangibles en la vida social.

El programa de acción del PRI establece la estrategia y la táctica de lucha del partido para concretar la plataforma ideológica y los objetivos postulados en su declaración de principios, en la realidad política, económica y social de México. En lo referente al federalismo incluye:

La propuesta para fortalecer el equilibrio, la colaboración y la independencia entre los poderes de la unión, así como entre los poderes de cada una de las entidades federativas, a través del sistema de frenos y contrapesos en el ejercicio de sus respectivos ámbitos de competencia; también propone debatir públicamente la integración y las atribuciones del Senado de la República, procurando reforzar y hacer más dinámica su condición de cámara representativa del pacto federal y su actividad e influencia en la determinación de la política exterior del país.

Otra propuesta interesante del PRI es la de revertir la excesiva centralización política, promoviendo que en el marco del sistema federal se continúe la revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios, con el propósito de llevar hasta sus últimas consecuencias la descentralización de la vida nacional, impulsando plenamente las capacidades regionales y locales.

Es muy importante el reconocimiento por este partido de la excesiva centralización política, ya que por estar en el ejercicio del poder, su diagnóstico al respecto implica que retoma las manifestaciones de la sociedad al respecto, y además reconoce la necesidad real de que esa centralización se transforme.

El Partido Revolucionario Institucional sostiene que el nuevo federalismo es estratégico para el país, postula que se debe mantener nuestro acuerdo en lo esencial: El Federalismo es la base del régimen republicano, representativo y plural que organiza a nuestro país.

La omisión de la palabra federal, al retomar la definición de la forma de gobierno del país, y sustituirla por plural, muestra la confusión ideológica o jurídica acerca de lo que es el federalismo y la forma de gobierno del país, lo que implicaría que forma de gobierno (de México), sea entendida como federalismo, lo cuál a todas luces es falso y por demás impreciso.

La aspiración del PRI es construir un nuevo federalismo articulado y cooperativo, que garantice a la vez autonomía y unidad. El PRI aclara que no se trata de postular la independencia absoluta entre los diferentes niveles de gobierno, sino de establecer una adecuada coordinación entre los mismos.

De acuerdo con los principios y plataforma y plataforma del PRI, el nuevo federalismo exige transformar las relaciones entre la federación, los estados y los municipios, pero, sobre todo, entre la misma sociedad y el gobierno; cabe decir que si bien este partido se refiere a un nuevo federalismo, en ningún momento alude a la definición precisa de éste y mucho menos refiere algunos otros tipos con los cuáles contrastar las novedades del mismo.

Para efectos de lo anterior hace las siguientes propuestas:

- a) Impulsar programas y acciones concretas para trasladar a estados y municipios, facultades y recursos orientados a un mejor desarrollo.
- b) Velar para que los Convenios de Desarrollo Social establecidos entre la federación y los gobiernos estatales, se conviertan en verdaderos instrumentos promotores del desarrollo regional. Su diseño, en consecuencia, tiene que ser el producto del reconocimiento de las necesidades y los rezagos existentes en los estados, para impulsar un mayor bienestar social.
- c) Construir las bases para el diseño de un nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- d) Pugnar para que se aceleren los procesos de descentralización de funciones, recursos y atribuciones hacia los estados y municipios.
- e) Que los recursos para la superación de la pobreza crezcan en términos reales para fortalecer y ampliar el gasto en desarrollo social, respetando los convenios que se establezcan entre la federación, los estados y los municipios, cuidando siempre de salvaguardar la autonomía y libertad de los mismos.
- f) Impulsar la modernización administrativa y de gestión de gobiernos estatales y municipales.
- g) Luchar por una mayor proporcionalidad y equidad en el reparto de los presupuestos a fin de que los municipios y comunidades puedan emprender autónomamente su desarrollo.
- h) Proponer considerar la revisión de las competencias fiscales, la incorporación de las comunidades como nivel de gestión gubernamental y todo aquello que tienda a perfeccionar el orden jurídico municipal como componente fundamental del nuevo federalismo.
- i) Postular como principio rector el que las políticas de desarrollo nacional tengan en el orden municipal el nivel básico de su realización.
- j) Fortalecer el aparato de administración y gobierno de los ayuntamientos mediante la capacitación de cuadros municipales para la gestión pública. La administración de proyectos y la conducción de comunidades.
- k) Reconocer en el municipio el tercer nivel de gobierno, desde el cuál debe rediseñarse la Reforma del Estado, por que ese es el primer ámbito de gobierno en donde la participación democrática y organizada de la sociedad puede dar contenido a todas las decisiones públicas.
- l) Los gobiernos federal y estatales deberán consultar y respetar los puntos de vista de los municipios en la definición de acciones para el desarrollo, dando así plena vigencia a la autonomía municipal.
- m) Simplificar el sistema de distribución de participaciones municipales y que sean equitativos y fundados los criterios del mismo.
- n) Alentar el esfuerzo recaudatorio de los municipios.
- o) Proponer que los recursos del Ramo XXVI sean manejados directamente por los presidentes municipales.
- p) Fomentar que los ayuntamientos tengan representación en los órganos del Sistema de Coordinación Fiscal y en todas las instancias nacionales, regionales y estatales en materia hacendaria y fiscal en donde se tomen decisiones respecto a los municipios.

Las propuestas que el PRI hace en su plataforma electoral hacia el año 2000 consideran como propósitos fundamentales en materia de federalismo:

- 1) Sentar las bases para un nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y su transformación en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.
- 2) Impulsar una profunda modernización administrativa y de gestión de los gobiernos estatales y municipales.
- 3) Impulsar el servicio civil de carrera en todos los órdenes de gobierno.
- 4) Fortalecer el aparato de administración y gobierno de los ayuntamientos mediante la capacitación de cuadros municipales para la gestión pública, administración de proyectos y el desarrollo de las comunidades.
- 5) Establecer sistemas de contraloría social en los tres niveles de gestión gubernamental.
- 6) Otorgar plena autonomía a los estados y municipios en el ejercicio de recursos para la superación de la pobreza.
- 7) Promover reformas legales para que las transferencias presupuestales hacia estados y municipios sean fiscalizadas por sus propios órganos de control.
- 8) Considerar como principio rector que las políticas de desarrollo nacional tenga al orden municipal como nivel básico para su realización.
- 9) Reconocer al municipio como el núcleo desde el cual debe partir la reforma del estado para que sea el primer ámbito donde la participación democrática y organizada de la sociedad pueda dar contenido a todas las decisiones públicas.
- 10) Dar cabal cumplimiento al artículo 115 Constitucional en materia de tributos reservados a los municipios, promover la ampliación de potestades tributarias y el fortalecimiento administrativo de sus haciendas.
- 11) Dotar a los municipios con alta densidad de población indígena de mecanismos legales para la toma de decisiones que respeten sus formas de organización y en apego a las garantías individuales y sociales que establece la Constitución.

Estas propuestas pretenden a grandes rasgos la consolidación de la República, la renovación del pacto social y la renovación del pacto federal. Todo ello constituye la fuerza de su oferta política.

El Partido Revolucionario Institucional plantea también en su plataforma electoral vigente, que ese partido ratifica el valor del federalismo, por que permite acercar la

acción gubernamental a las necesidades de las comunidades, salvaguardar las peculiaridades de la vida local en cada estado, y preservar la diversidad y unidad nacional; también considera, que tiene el compromiso de reafirmar los atributos y la autoridad de una institución presidencial que promueva el interés nacional y la defensa de la soberanía, con mando democrático equilibrado por la autonomía de los poderes Legislativo y Judicial.

Los propósitos fundamentales de la plataforma electoral del PRI hacia el año 2000 se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Redistribuir competencias entre el Poder Ejecutivo Federal y los gobiernos locales como vía para acercar la toma de decisiones a la comunidad respecto de las acciones gubernamentales.
- Mantener y fortalecer la unidad histórica de los mexicanos y una visión clara del futuro como nación.
- Vigorizar los procesos democráticos, y.
- Promover el ejercicio pleno del estado de derecho.

Las consideraciones y propuestas del PRI, no son antagónicas con las correspondientes del PRD y el PAN, más bien serían complementarias ya que aún cuando se refieren a un mismo sistema, el federal, enfatizan sus propuestas en áreas específicas de él; sin lugar a dudas cabe la pregunta ¿Por qué todas sus propuestas y principios no adquirieron el carácter de Ley cuando como Partido representó la mayoría absoluta en las Cámaras de Diputados y Senadores, además de la mayoría de los Congresos de los Estados?.

Las respuestas sin lugar a dudas pueden ser varias a la vez; se atentaría contra el poder presidencial, implicaría descentralizar un estado eminentemente centralista, implicaría desarrollar la administración pública de los estados, lo que de acuerdo a sus acciones podría esperar indefinidamente; también sería debilitar a la federación y fortalecer a los estados, o bien, sería crear leyes que finalmente coincidirían de muchas formas con las propuestas hechas en la materia por las otras fuerzas políticas del país.

En el siguiente cuadro, se anotan en forma resumida y esquemática los principios y principales propuestas federalistas de los tres Partidos Políticos (PAN, PRD y PRI), referidos anteriormente.

SINTESIS DE PRINCIPIOS Y PROPUESTAS FEDERALISTAS DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLITICOS DE MEXICO

PRINCIPIOS/PROPUESTAS	PAN	PRD	PRI
Concepto de Federalismo	Sistema de división de poderes entre la Federación, estados y municipios	En la práctica es sinónimo de centralismo, en donde los estados son "libres" y "soberanos".	Es la base del régimen republicano, representativo y plural que organiza al país.
Principal característica del federalismo	Desarrollo de acciones coordinadas e interdependientes en los niveles de gobierno donde las entidades deben tener identidad y vida propias con autonomía legislativa, administrativa y judicial	Relaciones justas y equitativas entre los órganos de gobierno central, de los estados y municipios, y la incorporación de la democracia y la participación de la ciudadanía en las tareas de gestión pública.	Fortalecer el equilibrio, la colaboración y la independencia entre los Poderes de la Unión así como entre los poderes de cada una de las entidades federativas, a través del sistema de frenos y contrapesos en el ejercicio de sus respectivos ámbitos de competencia.
Concepto de descentralización	Defensa de la comunidad local, que se sustenta en la autonomía y supone la reivindicación de las funciones de los estados	No referido	Revisión de las competencias constitucionales entre federación, estados y municipios para impulsar plenamente las capacidades regionales y locales.
Participaciones federales	Transformación de la distribución de los recursos en el esquema del 80, 16 y 4%, respectivamente para la federación, estados y municipios, por injusta, insuficiente e inequitativa.	Revisar la Ley de Coordinación Fiscal para transferir gradualmente 40% del fondo general de participaciones a estados y municipios (60, 20 y 20% a federación, estados y municipios).	Procurar una distribución más equitativa de las participaciones e impulsar la liberación de fuentes de recursos anteriormente reservados a la federación.
	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar el artículo 69 constitucional para que el presidente informe acerca de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas respectivos • Restitución al Senado de su participación en los asuntos financieros de la nación (criterios de política económica, ingresos, egresos y cuenta pública) • Reforma de los artículos 73, 76 y 133 constitucionales a efecto de que el Congreso de la Unión tenga la facultad de aprobar los tratados internacionales • Descentralizar todas las funciones que puedan ser ejercidas por estados y municipios (educación, salud, vivienda, ecología, cultura, turismo, desarrollo social, agrarismo, comercio, pesca, comunicaciones y transportes) • Derogación de las facultades del Congreso en materia de educación, cultura, asentamientos humanos y medio ambiente, contenidos en las fracciones XXV y XXIX del artículo 73 constitucional 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma del artículo 115 constitucional para integrar los ayuntamientos por representación proporcional y no por planillas y revocar la facultad de las legislaturas locales para desaparecer o suspender ayuntamientos • Incrementar los recursos fiscales a las zonas y regiones de mayor rezago social con criterios objetivos de necesidad en su asignación • Reforma municipal para garantizar la libertad de autonomía del municipio y fortalecer su capacidad autogestiva • Que los recursos destinados al combate a la pobreza se ejerza directamente por los ayuntamientos • Revisar la Constitución en su conjunto, por haber sido distorsionado su espíritu por los cambios de los últimos sexenios 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear las bases para el diseño de un nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal • Proponer que los recursos de lucha contra la pobreza sean ejercidos directamente por los presidentes municipales • Redistribuir competencias entre el poder ejecutivo y los gobiernos locales • Establecer sistemas de controlaría social en los tres niveles de gobierno. • Ampliación de potestades tributarias del municipio y el fortalecimiento administrativo de sus haciendas

Fuente: Elaboración propia, con información de los Principios y Plataformas correspondientes.

3.6 Otras Opiniones.

Dentro de las opiniones relevantes acerca del federalismo en México, se tienen las de gobernadores de los estados, que en su calidad de titulares del poder ejecutivo, además de ser actores principales de la vida federal del país, son en muchos de los casos, las personalidades que como sujetos de interés, se convierten en promotores y severos críticos del sistema federal mexicano.

En el cuadro siguiente se presentan algunas de las opiniones e ideas más ilustrativas de diversos gobernadores, que durante su ejercicio las hicieron públicas en foros e instancias donde se hablaba acerca del sistema federal:

IDEAS Y OPINIONES DE GOBERNADORES DE LOS ESTADOS ACERCA DEL FEDERALISMO

Estado	Gobernador	OPINIÓN	Fecha	Fuente
Aguascalientes	Felipe González	Este nuevo federalismo lo debemos conceptualizar como un gobierno no corporativo en ninguno de los niveles, que inhiba el quehacer social. Para empezar, lo que debemos hacer es que se fomente la democracia participativa, pero que no se pierda la conciencia de la justicia social. Ahora nuestro modelo de federalismo debe ser un modelo mexicano, nuestro quehacer ahora tienen que ir orientado de una manera muy responsable y despertar en los ciudadanos el deseo de tener un verdadero sistema federalista.	08/02/99	Programa Televisivo Nexos
Baja California	Ernesto Ruffo Appel	El actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, presenta características contrarias a un espíritu federalista y las principales razones son que el nivel central acumula: los recursos tributarios, las facultades y atribuciones, la información, y desarticula las políticas de ingreso y gasto en los estados y municipios. La propuesta es establecer una sola caja recaudadora, una nueva fórmula para la distribución de los ingresos fiscales, establecer una base de apoyo para los estados insuficientemente desarrollados, una planeación democrática del desarrollo, una asamblea de gobiernos para un Gobierno de la Unión y un partido político de transición.	29/03/95	Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo Guadalajara Jalisco
Coahuila	Rogelio Montemayor Seguy	El análisis del federalismo, para su crítica y renovación, ha de iniciarse por ubicarlo en los signos de los tiempos, sus valores y su contenido ideológico no ha cambiado significativamente, lo que ha cambiado son sus circunstancias. El dilema real no está en decir o analizar si el federalismo es o no auténtico, el dilema es definir si nuestra actual organización federal en sus normas y prácticas es adecuada a las circunstancias que vive México, sus estados y municipios.	29/03/95	Idem. Foro Guadalajara
Colima	Carlos De la Madrid Virgen	El compromiso es el de perfeccionar el Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, que sea rector de las relaciones económicas y de competencia tributaria entre los tres niveles de gobierno, no sólo en materia tributaria, sino también en la orientación del gasto. Es necesario mantener los mecanismos compensatorios en la distribución de participaciones para lograr un desarrollo nacional y regional equilibrados.	29/03/95	Idem. Foro Guadalajara
Chihuahua	Francisco Barrio Terrazas	Para avanzar hacia un federalismo auténtico, mucho se enfatiza sobre la distribución de los recursos. Parece haber dificultades que hacen más difícil avanzar en esa materia, sobre todo en lo que se refiere a las facultades de los niveles estatales y municipales con relación al federal, en este aspecto, lo esencial es que haya voluntad.	29/03/95	Idem. Foro Guadalajara
Guanajuato	Carlos Medina Plasencia	Hacer realidad el verdadero federalismo requiere entre otras cosas: 1.- Que los estados y municipios alcancen su plena autonomía financiera. 2.- Reconocer a las autoridades municipales la capacidad de planear, decidir y ejecutar la obra	29/03/95	Idem. Foro Guadalajara

Estado	Gobernador	OPINIÓN	Fecha	Fuente
		<p>pública de acuerdo a las necesidades de la población.</p> <p>3.- Establecer un sistema de desarrollo regional que tome en cuenta la vocación productiva de los municipios.</p> <p>4.- Iniciar un programa de descentralización de salud, vivienda, desarrollo económico, educación y servicio profesional de carrera.</p> <p>5.- Establecer nuevas relaciones entre los niveles de gobierno para evitar duplicidad de funciones.</p>		
Guanajuato	Vicente Fox	<p>No es posible gobernar un estado si no se tienen las facultades, acceso a los presupuestos y si no se tiene la libertad de ejercer ese presupuesto para poder responder a la ciudadanía.</p> <p>Para los federalistas y municipalistas fue un error transferir recursos de la federación al municipio sin pasar por el estado, los recursos deben pasar de la federación a los estados y de estos a los municipios, sin que el Congreso y Gobierno Federales, menosprecien la soberanía y la capacidad de los estados.</p> <p>Tenemos más un problema de facultación que un problema de distribución de recursos.</p>	14/05/98	Programa Televisivo Nexos
Hidalgo	Jesús Murillo Karam	<p>El verdadero problema es un centralismo exagerado e inercial, que ahoga e impide el desarrollo regional y fundamentalmente el municipal; un centralismo que no distingue ámbitos de competencia, responsabilidades ni potencialidades ó que los distingue dándole un peso determinante a la decisión central y asume una posición tutelar.</p> <p>El análisis y la propuesta deben ir entonces, en la erradicación de esta distorsión, redefiniendo los niveles de competencia y responsabilidad de las tres esferas de gobierno, dejando a los municipios autonomía y libertad plena en sus jurisdicciones.</p>	29/03/95	Idem. Foro Guadalajara
Jalisco	Alberto Cárdenas Jiménez	<p>Propiamente no hay ni gobierno ni órganos de gobierno que sean soberanos. El único soberano es el pueblo que se organiza políticamente en Estado y se integra en una comunidad de orden internacional.</p> <p>Necesitamos recuperar y vigorizar la conciencia democrática federal, de tal manera que la participación eficaz del pueblo en su vida política, en la elección, control, y sustitución de las autoridades, se exprese también en el respeto y la eficacia práctica de los diversos niveles de estructura y de vida política.</p>	29/03/95	Ibidem.
Nuevo León	Sócrates Rizo García	<p>Para forjar un nuevo federalismo es importante destacar que en el federalismo se delega el poder de decisión en los gobiernos locales y en la descentralización sólo se delegan funciones.</p> <p>Para el federalismo es importante:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Asegurar una fuerte presencia federal en forma paralela a regiones y estados igualmente vigorosos. 2.- El federalismo requiere de un lenguaje, leyes, reglamentaciones y de políticas fiscales homogéneas. 3.- Requiere una forma competitiva de conducir la actividad económica. 4.- Reconocer que los mercados competitivos no 	16/04/95	Foro de Federalismo de Puebla

Estado	Gobernador	OPINION	Fecha	Fuente
		necesariamente funcionan siempre bien y que es necesaria una adecuada reglamentación y arbitraje federal.		
Oaxaca	Diódoro Carrasco Altamirano	Un nuevo, auténtico pacto federal reforzado, moderno, equitativo y eficiente, es hoy parte sustantiva de la agenda nacional. Cualquier planteamiento federalista deberá incluir el reconocimiento y respeto de los usos y costumbres de los pueblos indígenas. Es necesario replantear y enriquecer el enfoque fiscalista de la economía.	29/03/95	Idem. Foro Guadalajara
Puebla	Manuel Bartlett Díaz	El método de discusión del pacto federal supone la participación de sus partes: los estados de la federación. Cualquier consulta, cualquier esfuerzo de construcción del nuevo federalismo será incompleto si el municipio está ausente. No se trata de sumar o restar competencias o recursos a un ámbito, en detrimento de otro, se trata de realizar un cambio cualitativo, se trata de concebir un estadio de fortaleza de sus partes: los estados y los municipios.	16/04/95	Idem. Foro Puebla
Querétaro	Enrique Burgos García	Hablar de comunidades implica referirse al pilar fundamental de nuestro federalismo, y de cuyo vigor depende la fortaleza de las entidades federativas, fortalecer el municipio es prioritario para atender la cuestión social. Si colocamos en el centro de nuestras preocupaciones federativas el combate a la desigualdad social iremos encontrando formas concretas y figuras adecuadas de descentralización.	16/04/99	Idem. Foro Puebla
Sinaloa	Renato Vega Alvarado	Estados y municipios más fuertes en lo jurídico, en lo político, en lo económico y en lo social no debilitan a la República, por contrario, su fortalecimiento es el único camino viable para consolidar el verdadero federalismo y con ello garantizar nuestro futuro como una nación soberana e independiente. En síntesis, necesitamos federalismo correlativo con el desarrollo de todos los estados y de todas las regiones de la república. Ello nos obliga a una mayor precisión en los distintos niveles de competencia y responsabilidad gubernamental.	16/04/95	Idem. Foro Puebla
Tlaxcala	José Antonio Alvarez Lima	El esfuerzo para consolidar nuestro federalismo, necesariamente tiene que partir del fortalecimiento de nuestras municipalidades. Lo más importante es crear en la ley, en las responsabilidades y obligaciones fiscales, en los planes y programas de desarrollo, sobre todo en la realidad cotidiana de la acción de la sociedad misma, un equilibrio sano que determine, para el mayor horizonte temporal posible, un equilibrio entre los recursos, necesidades y responsabilidades municipales, estatales y federales. El fortalecimiento del todo, la Nación, a través de las partes, la familia, los municipios y la justicia.	16/04/95	Idem. Foro Puebla
Zacatecas	Ricardo Monreal Avila	El federalismo es un tema inacabado, no hay nuevo federalismo, lo que hay es lo que plasma la Constitución, lo que no se ha cumplido y es letra muerta.	08/02/99	Programa Nexos

Estado	Gobernador	OPINIÓN	Fecha	Fuente
		<p>En materia de federalismo fiscal estamos con un gran rezago. Un tema fundamental es el fortalecimiento del municipio de tal suerte que el municipio no quede supeditado al estado, como el estado no debe de quedar supeditado a la federación.</p> <p>En el federalismo ya es hora de establecer en la Constitución la reelección de presidentes municipales por una sola vez con periodos de 4 años.</p>		

Fuente: *Elaboración propia con las referencias citadas.*

Estas ideas y opiniones de quienes han gobernado igual número de estados del país, son una muestra representativa de las perspectivas que se observan en la práctica real y las tendencias que se prevén acerca de los fenómenos y circunstancias del Sistema Federal en México. Es preciso mencionar que se tienen opiniones de gobernadores de las tres filiaciones políticas que corresponden a los tres principales partidos políticos del país y cuyos principios y plataformas políticas han sido analizadas anteriormente, y que son a su vez las tres filiaciones con las que se han gobernado las entidades del país hasta nuestros días.

En estas perspectivas se reconoce en lo general la necesidad de abordar el tema del federalismo con mayor frecuencia y perseverancia; los pronunciamientos con relación a la materia fiscal, son los más incidentes y complejos, pero también de donde surgen más propuestas; el asunto de las facultades entre los tres ámbitos de gobierno es otro de los temas donde se señalan más ambigüedades e imprecisiones, y por tanto, un número considerable de planteamientos para hacerlas más precisas y efectivas

En estas ideas también se hace un reconocimiento muy preciso del centralismo que se vive y padece en las entidades federativas por causa del gobierno federal, y además también coinciden en gran parte con la serie de perspectivas analizadas con anterioridad, sobre todo, con las relacionadas a la descentralización política y administrativa, y las relacionadas con las haciendas públicas y de coordinación fiscal.

En este cuadro de ideas de quienes han ejercido el poder público (Ejecutivo) en las entidades federativas, refiere la necesidad de fomentar la participación de la sociedad y de sus órdenes de gobierno en conjunto para mejorar las condiciones generales de vida social. Incluso se plantea ejercer "un federalismo a la mexicana" con relación a lo anterior.

En este cuadro se contiene planteamientos profundos que pretenden situar el actual debate acerca del federalismo ya no en términos puramente teóricos, (debate si el federalismo es o no auténtico) si no en analizar si la actual organización federal responde a las circunstancias y necesidades presentes y futuras de los gobiernos tanto federal como estatales y municipales.

Las facultades que ejerce cada uno de los ámbitos de gobierno encuentra una gran serie de propuestas que coinciden en aumentar y disminuir facultades de manera proporcional a los municipios, estados y gobierno federal respectivamente.

Resulta importante observar la incidencia en las ideas que se expresan acerca de fortalecer las comunidades, los municipios y los estados para fortalecer el sistema federal, es decir, fortalecer la base para fortalecer la demás estructura.

En otro orden de ideas, y ya no como idea propia de gobernadores, se encuentra una perspectiva que es importante para las relaciones económicas del federalismo en México, esta la constituye la propuesta⁹⁰ del Partido del Trabajo para fortalecer financieramente a los municipios, mediante una iniciativa de ley que contiene el propósito de imponer obligaciones de pago por concepto del impuesto predial a todos los bienes inmuebles del gobierno federal (centralizado y descentralizado), así como a todos los de los gobiernos de los estados, incluyendo tanto los bienes de dominio público como privado en ambos casos, esta iniciativa es de particular importancia por que se presentó por un Partido Político que no es de las primeras fuerzas políticas del país, y no provino dicha iniciativa de alguno de los tres partidos antes referidos y que se consideran también vanguardistas en la materia.

También una opinión de gran valía para el estudio del federalismo es la que tiene Raúl Olmedo⁹¹ cuando señala que en el camino de la descentralización estamos en el inicio de una larga marcha. Falta lo más difícil: Avanzar en la reestructuración y redistribución de competencias del orden federal hacia el orden estatal, y de éste hacia el orden municipal. Aún más, falta avanzar en la posibilidad de crear un cuarto orden de gobierno, que le permita al gobierno municipal tener presencia y acción en cada uno de sus espacios territoriales y poblaciones: El Orden Comunitario.

Raúl Olmedo hace una notable aportación al estudio de las perspectivas del sistema federal en México, por que al hacer un diagnóstico al respecto, considera que⁹² varias tendencias negativas obligan a reconsiderar la necesidad de dar un mayor impulso a la descentralización de poderes, funciones y recursos hacia el municipio: 1) la acelerada destrucción del territorio y del medio ambiente, 2) el crecimiento de la pobreza y, 3) la excesiva concentración de la población y de la actividad económica en unas cuantas áreas urbanas - industriales del territorio nacional, por un lado, y por otro, la excesiva dispersión de la población rural en más de 130 mil comunidades pobres y descapitalizadas.

La importancia de estas ideas radica en que el planteamiento considera que estas tres grandes tendencias negativas pueden encontrar, de manera simultánea, buena parte de la solución en el fortalecimiento de los gobiernos y comunidades locales.

⁹⁰ La representación del Partido del Trabajo en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, presentó ante el pleno de la misma el 23 de octubre de 1997, una iniciativa de Ley, que fue turnada a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento Municipal, a efecto de reformar el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, misma que fue aprobada casi en su totalidad y se incluyó en la reforma del artículo 115 del mes de junio de 1999.

⁹¹ Olmedo Carranza Raúl, Artículo empleado en el Seminario de Investigación sobre Municipio, Comunidad y Empresa, Mimeografiado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1 octubre de 1996, p.1-2.

⁹² Idem.

Es preciso destacar que al respecto, el ahora Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos para el periodo 2000 – 2006⁹³, ya se refería a que en la actualidad va surgiendo otro poder, un cuarto, que para él sería difícil definir si este poder debiera ubicarse entre el municipio y el estado, o bien, entre el municipio y sus respectivas comunidades, esto debido a la necesidad de contar con medios suficientes para resolver los problemas de índole regional, a efecto de que las regiones tengan equilibrio.

Una idea en torno al municipio y que tiene que ver con el federalismo, es la que tiene Jorge Fernández Ruiz⁹⁴; al considerar que el municipio libre es una meta que para conseguirlo se necesita conjuntar una serie de factores; fundamentalmente económicos. El autor plantea la pregunta: ¿ Que puede hacer con toda su libertad un municipio que carece de recursos financieros?. Su planteamiento central determina dos elementos fundamentales para que los municipios sean libres: Que tenga personalidad jurídica propia (ejercerla) y que sea autárquico, es decir que sus posibilidades financieras le permitan subsistir.

A nuestro juicio esta idea sintetiza la situación real de la mayoría de los municipios en el país, que incluso ha sido referida en los apartados referentes a las participaciones y al federalismo fiscal sobre todo. La tendencia en el futuro de la vida municipal, es en nuestra propia opinión una veta de estudio y reflexión bastante rica para referir las ideas del federalismo y del municipio, en relación con la libertad real de éste.

⁹³ Planteamientos de Vicente Fox Quesada que en su calidad de Gobernador del Estado de Guanajuato, hizo durante el Programa Televisivo Nexos, del día 3 de agosto de 1998.

⁹⁴ Fernández Ruiz Jorge, Entrevista Periódica, Diario Excélsior, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Primera Plana, 3 de julio de 1998.

CAPITULO IV. EI PROGRAMA PARA UN NUEVO FEDERALISMO 1995 - 2000.

El Programa para un Nuevo Federalismo es considerado como un capítulo especial, por que es un instrumento jurídico de varios significados, por que: es un diagnóstico bastante desarrollado de lo que es en la actualidad el conjunto de retos del sistema federal, fue una definición política que alcanzó la categoría de programa de gobierno sexenal en la materia, su instrumentación alcanzó a dar algunos resultados en algunos rubros, y su concepción en general constituye el reconocimiento gubernamental de la importancia del federalismo hoy en día, mostrando a su vez la verdadera realidad de su marco normativo aplicable.

El análisis que se hace de este programa independientemente de sus muy limitados resultados, reconoce el mérito de ser al menos hasta ahora, el instrumento gubernamental más consistente y ambicioso para atender la realidad del federalismo en México desde la promulgación de la última Constitución del país en 1917.

4.1 El Nuevo Federalismo.

En el marco de referencia del documento que integra el Programa para un Nuevo Federalismo 1995 - 2000, se dan antecedentes generales del sistema federal de México y la explicación de que el federalismo es el pacto fundamental de la República; en este marco de referencia se reconoce que el Sistema Federal Mexicano se caracteriza por la existencia de dos órdenes de gobierno de igual jerarquía, cada uno de ellos con sus respectivas competencias y límites señalados por la Constitución, lo que jurídicamente no es contradictorio, pero que en la realidad está distante de cumplirse cabalmente.

Es conocido que las entidades federativas refieren ser soberanas cuando se demostró en capítulos anteriores que en verdad no lo son y que por tanto, lo conducente es lo que en la actualidad establece el marco jurídico, que es a todas luces desventajoso para los estados hablando de jerarquías; que si bien están reconocidas como iguales en dicho programa, pero que hoy en día es evidente que todos los actos de autoridad y disponibilidad de recursos muestran que si bien jurídicamente no podría hablarse tajantemente de jerarquías en los hechos esta apreciación se viene abajo por la contundencia de los hechos.

Hasta aquí, las referencias manejadas por este programa no presentan contradicción mayor con los elementos doctrinarios y antecedentes históricos

señalados a lo largo del presente trabajo, pero la parte de referencia identificada con la denominación "Hacia un Nuevo Federalismo", coloca el análisis del tema del federalismo en México en la reflexión comparativa de la teoría federalista y la moda del lenguaje político y académico.

4.1.1 Concepto.

El Programa para un Nuevo Federalismo 1995 - 2000, no incluye en el total de su contenido definición precisa o concepto específico del término "Nuevo Federalismo". Sucede al igual que en la Constitución General de la República, en la que no se precisa un concepto del federalismo, pero sí se dice que características ha de tener el Sistema Federal que se adopta como forma de gobierno en el país. Así, dicho programa no define tal categoría pero sí establece las características que pretenden diferenciarlo del federalismo tradicional; por consiguiente se deduce que el Nuevo Federalismo es concebido como la suma de todas las premisas que al respecto se señalan en dicho programa.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, en su capítulo denominado "Desarrollo Democrático", refiere al Nuevo Federalismo como: Impulsar el federalismo, redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales, entre los tres órdenes de gobierno. Para ello se auspiciará el federalismo y se limitará el centralismo que ha entorpecido el desarrollo económico y político de la república.

El nuevo federalismo de acuerdo con el Programa para un Nuevo Federalismo 1995 - 2000¹, es un proceso de cambio que forma parte de la Reforma Política del Estado, que se incluye en las acciones de renovación política promovidas por el titular del Poder Ejecutivo Federal en el sexenio que comprende dicho programa.

Atendiendo a los objetivos generales y estrategias del Programa, las premisas que identificarían a un nuevo federalismo de acuerdo con el mismo, son las siguientes:

- 1.- La renovación del federalismo hará posible que los Poderes de la Unión expresen mejor la unidad nacional, con pleno respeto a la pluralidad social y diversidad política de los mexicanos.
- 2.- El nuevo federalismo reivindica la autonomía de los estados federados, representa un instrumento que pluraliza el ejercicio de la función pública y limita la concentración del poder público.

¹ De acuerdo con el Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995 - 2000, Presidencia de la República, Diario Oficial de la Federación, México D.F., 6 de agosto de 1996, p.p.2-32.

3.- El nuevo federalismo se asocia a la visión democrática de libertades positivas, ya que la ciudadanía y los gobiernos pueden orientarse conjuntamente a la consecución de fines comunes.

4.- El nuevo federalismo promoverá al municipio para favorecer la integración y la atención de los intereses comunes, proponiendo una nueva relación de los órdenes federal y estatal con el Municipio.

5.- El programa propone una descentralización basada en el análisis de la funciones que la ley otorga a cada orden de gobierno.

6.- El nuevo federalismo avanzará hacia la correspondencia entre el gasto público necesario para realizar funciones asignadas a los órdenes de gobierno y los mecanismos de recaudación y asignación de los recursos públicos.

7.- La renovación del federalismo implica contar con una nueva cultura política, administrativa, económica y jurídica.

8.- El nuevo federalismo tiene como fin último, revertir la concentración de atribuciones y decisiones en el centro, a fin de impulsar las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados, la renovación de la unidad nacional, la eficacia de la administración pública, el combate a las disparidades regionales, y la revisión de los marcos institucionales, a fin de fortalecer la república ante los retos que enfrentará la nación en el próximo siglo.

De estas premisas fundamentales se derivan los diez objetivos generales de que consta dicho programa, y que más adelante se analizan de manera particular.

Es importante señalar que de esta manera, se concibe al Nuevo Federalismo como un proceso de cambio, en donde la renovación es factor fundamental sobre todo en lo que respecta a los Poderes de la Unión como medios de la propia unidad nacional, así mismo, la renovación como concepto general para lograr una nueva cultura política, económica y administrativa en el país.

El concepto de Nuevo Federalismo se va adicionando con el análisis de las premisas anteriores, es decir, además de ser renovación es avance y propuesta; avance por que pretende ir hacia la correspondencia entre el gasto público y las funciones asignadas a cada orden de gobierno, y propuesta por que propone: reivindicar la autonomía de las entidades federativas, limitar la concentración del poder político, descentralizar funciones y revertir la concentración de atribuciones y decisiones en el centro.

En esta parte es sumamente cuestionable la manera en que la autoridad llega a la construcción de las premisas de lo que se propone en el programa, aquí caben las siguientes preguntas: ¿Con qué criterios los funcionarios o las dependencias gubernamentales definieron lo que hoy en día se programa como "Nuevo

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Federalismo?, la respuesta es que no hay evidencia formal de que halla sido siquiera reflexionado el concepto; y más, hasta el momento del decreto de dicho programa, no se había establecido una metodología de lo que se consideraba que iba a nutrir la definición de los programas de gobierno para el sexenio correspondiente, es decir, no se incluyeron simple y llanamente las propuestas que hasta el momento se habían vertido en los foros temáticos de la materia y en publicaciones tanto académicas y políticas que han referido con seriedad el tema del federalismo, lo cuál se refleja como muestra en los cuadros de opinión como los números 3 y 4 de este trabajo.

Con lo anterior se antoja adelantar que dicha premisas parecen recoger un trabajo de escritorio de unos cuantos, que fue realizado con muchas deficiencias metodológicas que lo hicieran consistente frente a la muy variada realidad nacional y de las propias entidades federativas; cabría la pregunta ¿Cuántas entidades federativas fueron consultadas para la definición de las premisas del programa?, sin lugar a dudas ninguna, y si fueron consultadas, ninguna de las premisas reflejan un peso específico considerable por las necesidades de los estados.

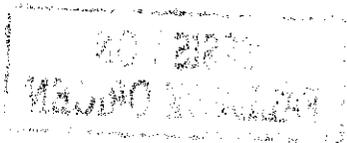
De alguna manera, las definiciones iniciales del programa se parecen más a principios de doctrina y programa de acción de algún partido político que retomó algunos buenos deseos como los que se anotaron del PAN, PRD o el PRI, es decir, las premisas del programa son abstracciones tan generales que bien podrían encajar en una plataforma política y no en un diagnóstico o definición de objetivos de un Programa Nacional para la atención de un fenómeno jurídico, administrativo y político tan complejo e importante como el federalismo

4.1.2 Otras Apreciaciones.

Respecto al Nuevo Federalismo existen pronunciamientos muy diversos que obligan al análisis más detallado de lo que se pretende identificar como *Nuevo Federalismo*, los planteamientos y reflexiones al respecto existen desde hace más de 75 años en otros países como Canadá, y desde hace más de treinta años se habla en nuestro país con cierta insistencia, enfatizando la existencia de un nuevo federalismo como concepto tanto en el ámbito internacional como en el interno de México.

Así, tenemos que en Canadá se usa el término Nuevo Federalismo² para plantear la necesidad de avanzar hacia un federalismo nuevo y reformado, a efecto de garantizar que ningún sector de la economía pública, estuviera sujeta a la diplomacia "federal" o "provincial".

² De acuerdo con Filippo Sabetti, en Hernández Chávez Alicia, (coordinadora), *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, El Colegio de México – Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1996, p.186.



En 1972, Michael D. Reagan, ya planteaba que el Nuevo Federalismo era el que surgía ya no desde el mero estudio constitucional de ese sistema, si no del estudio de las nuevas formas presupuestales y administrativas para hacer cumplir las políticas federales³. En esos años también, Pedro José Frías⁴, realizó una reflexión muy metódica para plantear si las reformas constitucionales que facultaban al Congreso de la Unión en materias como hidrocarburos, minería, comercio, energía, instituciones de crédito y trabajo, constituían un Nuevo Federalismo o representaban un Posfederalismo.

Como candidato a la presidencia de la República, José López Portillo⁵, se refirió al nuevo federalismo así: El enriquecimiento de la vida nacional supone, incuestionablemente, vigorizar, renovar el federalismo, luchar por la cancelación del centralismo económico y de las decisiones, como uno de los medios idóneos para evitar el agotamiento del proyecto nacional que surge de la Revolución.

El término de Nuevo Federalismo, lo han usado desde entonces los presidentes del país ininterrumpidamente hasta nuestros días, en contextos y formas distintas como se cita más adelante.

Las apreciaciones posteriores a estas reflexiones, muestran que el término Nuevo Federalismo sigue usándose insistentemente. Son de gran interés y actualidad los planteamientos que en 1982 hizo John Shannon⁶, al ubicar a las relaciones fiscales entre los distintos ámbitos de gobierno como la materia principal de un Nuevo Federalismo.

En 1984 Jorge Sayeg Helú⁷, refiere que el nuevo texto del artículo 115 constitucional, nos permite hablar de un Nuevo Federalismo Mexicano, que en nuestro país integra al municipio no solamente a su estructura, sino a su evolución misma. El Nuevo Federalismo mexicano ya no parece asumir tan solo los caracteres del federalismo clásico de la existencia de dos gobiernos simultáneos, sino que se enriquece con el nivel de gobierno municipal.

Cabe mencionar que años antes, en 1981, Miguel De la Madrid Hurtado⁸, se refería a la necesidad de vigorizar a los gobiernos de los estados y municipios, consolidar las políticas administrativas, económicas y fiscales para aminorar los desequilibrios, y superar la centralización para ampliar la democracia; mediante el

³ Reagan Michael D., "The New Federalism", Oxford University Press, New York, USA., 1972, p.31.

⁴ Frías Pedro José, "Nuevo Federalismo o Posfederalismo", Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, México D.F., Tomo XXVI, números 103, 104, 1976, p.187.

⁵ Lopez Portillo José, citado por Guzmán Rodríguez José, *El Federalismo en la Modernización y Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales*, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, Querétaro, Qro., 1997, p. 34.

⁶ Shanon Jhon, "Nuevo Federalismo: Perspectivas y Soluciones", INDETEC N° 25, Guadalajara, Jalisco, 1982, p. 57.

⁷ Sayeg Helú Jorge, *Federalismo y Municipalismo Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México D.F., 1984, p.139.

⁸ De la Madrid Hurtado Miguel, Discurso como candidato presidencial, Durango, Dgo., 2 de diciembre de 1981.



fortalecimiento y la modernización del federalismo, señaló además en otro discurso (Mérida, Yucatán), que el nuevo federalismo es, que en toda la República, en cada comunidad, se decida y actúe dentro del marco general de la actividad nacional que conduzca a la federación mediante un plan en el que todos hayan participado.

Mas tarde, Jacinto Faya Viesca⁹ en una obra que se convirtió en texto del Instituto Nacional de Administración Pública de México en 1988, señala no solo la existencia de un Nuevo Federalismo para el futuro, que exigirá que el ejercicio del poder federal sea respetuoso, apegado a la Constitución, y promotor de los lazos solidarios de las comunidades políticas naturales representadas por los municipios y los estados; si no además se refiere a un federalismo auténtico que es aquel que fortalece la variedad, lo genuino, de los rasgos distintivos de los valores permanentes que se dan en la diversidad de los estados.

La importancia de las ideas y planteamientos de Jacinto Faya radican en que en ese mismo libro, él realizó un pronóstico de la situación que guardaba entonces el federalismo en nuestro país, y que tiene mucha actualidad aún hoy en día, Faya señalaba en los años 80, que la descentralización política, económica y administrativa era el tema de mayor contenido y alcance político y social de nuestro tiempo, por tanto, los estudios del momento revelaban que México ha estado inmerso por mucho tiempo en un proceso centralizador que ha causado serios problemas para los estados y municipios, una injusta distribución de recursos económicos, desequilibrios políticos y una creciente desconfianza de la capacidades de los estados y municipios para cumplir con sus fines.

Estas ideas después de diez años se mantienen vigentes, por tanto, Faya estimó entonces, que la solución para esos problemas se encontraba en un nuevo federalismo mexicano basado en un poderoso protagonismo político y económico de la institución del municipio libre, y en una nueva vida de los estados, concurrente y compartida en las grandes tareas nacionales ahora a cargo del poder federal.

Es claro que las ideas de Faya pueden ser el sustento de las premisas del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 propuesto por el Poder Ejecutivo Federal, ya que no existe contradicción alguna tanto en el diagnóstico de los problemas que aquejan al federalismo como en la parte misma de las propuestas de solución.

El penúltimo Presidente de la República, en el año de 1989 se refirió a un nuevo federalismo determinando en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la modernización del ejercicio de la autoridad, coordinando y concertando acciones con los gobiernos estatales y municipales para el fortalecimiento del pacto federal, esa administración en su conjunto definió y ejecutó acciones de fortalecimiento al federalismo, similares a las referidas y a las que actualmente se llevan a cabo.

⁹ Faya Viesca Jacinto, *El Federalismo Mexicano*, op. cit. p.169.



En 1995, Uri Raich¹⁰, señala que la realidad, más que la formalidad nos han conducido hacia una discusión en torno a lo que desde distintos ámbitos se ha denominado nuevo federalismo, para Raich, el eje principal de esta discusión se centra en la necesidad de revisar los arreglos fiscales vigentes entre los distintos niveles de gobierno, entendiendo que el proceso de descentralización de los gastos hacia los gobiernos estatales y municipales, debe de ir acompañado necesariamente de un proceso simultáneo de descentralización de los ingresos; además de que una aproximación económica - financiera para tratar el tema de un nuevo federalismo es necesaria pero no suficiente en su análisis.

Estos argumentos de Raich, tienen gran significado sobre todo para el llamado federalismo fiscal que ya se analizó en el anterior capítulo y respecto del cuál hay coincidencia en estimar que si bien lo fiscal no es la columna vertebral del federalismo y la discusión de uno nuevo, si es la parte más discutida y a la que más se han referido los estados y municipios sobre todo los de oposición; hay que retomar para este caso las ideas de Jorge Fernández Ruíz, a quien se citó en el capítulo anterior, y que a manera de complemento de su idea puede decirse: ¿De que servirían todas las libertades y facultades a los gobiernos de los estados y los municipios, si están carentes de toda posibilidad de obtener los recursos económicos suficientes para afrontarlas?.

Estos planteamientos nos dicen que efectivamente el tema y los asuntos fiscales no son lo más importante y determinante en el contexto del federalismo, pero si es lo más urgente de atender en nuestros días.

Acerca de estas ideas de lo nuevo, también surge recientemente la reflexión que hace Alicia Hernández¹¹ y que destaca por señalar que el Nuevo Federalismo surge por el contexto de libertades que lo hacen propicio, al vislumbrarse una ciudadanía dispuesta a construir un nuevo orden político fundado en una mayor libertad electoral y cívica; esta tendencia se acompaña de una notable revitalización política de los estados y municipios y del término del monopolio del partido oficial sobre los gobiernos estatales al empezar a ser gobernados por la oposición cada vez más estados y municipios del país, así mismo, por la mayor fuerza que cobra la Cámara de Diputados en la última legislatura.

Es de gran importancia para el estudio reciente del federalismo el planteamiento de Alicia Hernández en lo referente a la alternancia en el poder en los estados, ya que a partir de esta, las manifestaciones de inconformidad con el actual sistema federal ha ido en aumento, iniciando por el reclamo de mayores recursos para los estados y municipios, principalmente en donde el partido oficial ya no detenta el poder, con lo que las autoridades electas a través de un partido diferente no enfrentan las represalias partidistas tradicionales y con ello tienen una mayor

¹⁰ Raich Uri, "Gobierno Local", La Revista del Colegio, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año III, N° 5, Segundo semestre, México D.F., 1995, p. 133.

¹¹ Hernández Chavez Alicia, *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, op.cit., p.p. 32-33.

libertad real para manifestarse ante las autoridades federales y una diferente forma de gestión de recursos y ayuda federal.

Al planteamiento anterior también se ha referido Alonso Lujambio¹² al señalar que es claro que el federalismo empieza a potenciarse al comenzar la oposición a tener acceso al poder en los estados y al imponerse en los partidos una mecánica de descentralización como resultado de la creciente competencia electoral. Incluso, el federalismo incentiva a todos los partidos políticos a descentralizarse en uno u otro grado, incluso los induce a seleccionar candidatos que respondan a los intereses y condiciones de electorados independientes y separados geográficamente, lo que se traduciría en una descentralización política de los partidos políticos, estos principios permiten suponer que se pueden alcanzar mejores resultados en lo político a partir de una gestión local y regional más desarrollada y como contraparte de un centralismo severo, como en este caso el de los partidos políticos nacionales.

El federalismo como puede observarse es innovador en aspectos jurídicos, administrativos y económicos, sino también políticos y electorales.

Por otra parte, también en el año de 1996, Jacinto Faya¹³ en otra de sus obras refiere que para redefinir nuestro federalismo, es necesario hacer las modificaciones pertinentes a la Constitución, para que exista en nuestro país la garantía de un Nuevo Federalismo de derecho y de hecho, lo anterior nos muestra la coincidencia con lo que afirma José Juan Sánchez G., ya citado con anterioridad, al sostener que la reforma del Estado tendrá necesariamente una vía jurídica para su ejecución, por lo que es determinante que para que el federalismo adquiriera otra connotación obligadamente deberá darse una reforma constitucional para estos efectos.

Para este autor cuya permanencia en el estudio del federalismo mexicano es destacada, sobre todo en el análisis constitucional, no podría haber un nuevo federalismo sin el retiro y la adición de elementos en el sistema actual. Para Faya Viesca, el Nuevo Federalismo no puede ser el resultado de continuar con el mismo sistema federal, añadiéndole solamente por ejemplo, mayores ingresos a la recaudación de los estados, o bien, a través de políticas administrativas del gobierno, esto en una palabra no sería un nuevo federalismo, ya que para que este fuera distinto debería de tener en los hechos y en la Constitución elementos nuevos que facultaran de manera distinta a los ámbitos de gobierno, considerando incluso al municipio y a los poderes federales.

La gran propuesta de Faya Viesca en la obra anteriormente citada es, diseñar en la Constitución del país, algunos sistemas de colaboración entre la federación y los estados, y hacer constitucionales algunos derechos fundamentales para los estados a fin de que sean protegidos de la fuerza avasallante de la federación.

¹² Lujambio Alonso, op. cit., p. 32,36.

¹³ Faya Viesca Jacinto, *La Reforma Constitucional del Nuevo Federalismo*, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, Querétaro, México, 1996, p.1,7.

El Nuevo Federalismo como concepto oficial encuentra una definición adicional al presentarse por medio de la Secretaría de Gobernación¹⁴ como un compromiso del mandato electoral que recibió el Presidente de la República, es además un tema decisivo del Plan Nacional de Desarrollo y un punto fundamental en la agenda del diálogo nacional y de la mesa de trabajo interpartidista para la Reforma del Estado. La agenda del Nuevo Federalismo incluye la realización de las siguientes tareas:

El fortalecimiento de los estados y municipios, la redistribución de facultades y recursos con criterios compensatorios y de equidad; la extensión de la federalización, cumplida en la educación básica¹⁵, tal como se demuestra en el capítulo final de este trabajo; en los ámbitos de salud desarrollo rural, programas sociales, desarrollo regional e infraestructura; el impulso a la reforma administrativa, el fortalecimiento del servicio civil de carrera, la capacitación de servidores públicos en programas de planeación, evaluación y control de gestión, y el apoyo para la adopción de sistemas y procedimientos eficaces; la concertación de un nuevo esquema de coordinación fiscal; la construcción de un sistema nacional de seguridad pública y, desde luego el cumplimiento cabal del mandato municipalista del artículo 115 de la Constitución.

Esta agenda prácticamente se convierte en los objetivos generales del Programa para un Nuevo Federalismo 1995 - 2000, con la excepción de lo relativo al fortalecimiento del servicio civil de carrera, tal como lo veremos adelante.

Una apreciación bastante importante respecto al federalismo y sus perspectivas dentro del marco de un nuevo federalismo, es la que hace José Gamas Torruco¹⁶ al analizar la existencia de distintos modos operativos del federalismo, por un lado el modelo funcional operativo por medio del federalismo coordinado, que es el más apegado al esquema de la Constitución, y que se caracteriza por que la federación y los estados actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones, sin existir de hecho una subordinación de la federación a los estados ni de estos con la primera, siendo el reparto de competencias en forma balanceada.

El otro modelo funcional analizado por Gamas Torruco es el federalismo cooperativo, que implica que tanto el gobierno federal como los gobiernos de los estados colaboren sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines, pudiendo realizarse la

¹⁴ Moctezuma Barragán Esteban en : Archivo General de la Nación, *El Federalismo Mexicano*, Secretaría de Gobernación, México D.F., 1996, p. 11.

¹⁵ Cabe mencionar que la descentralización de la educación básica se ha considerado terminada formalmente por algunas dependencias gubernamentales y que en los hechos es muy distante de ser de tal forma.

¹⁶ Gamas Torruco José, "El Estado Federal: Orígenes, Realidades y Perspectivas", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal N° 54 - 55, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1996, p.p. 127,129.

cooperación en cualquier renglón administrativo y adoptar formas muy variadas de organización.

En este modelo es de particular importancia la clasificación de las seis principales formas de cooperación entre la federación y los estados: colaboración informal, por medio de asesorías y consejos técnicos; acuerdos formales entre federación y estados, sobre aspectos administrativos determinados; intercambio y prestación común de servicios de personal técnico; colaboración legal, dentro de sus respectivas zonas exclusivas de competencia; cooperación con ayuda en dinero a los estados y créditos federales; y, la cooperación horizontal, en forma de convenios y acuerdos entre regiones sin intervención del gobierno federal.

Esta clasificación es particularmente útil para analizar las funciones tanto de la federación como de los estados en el marco legal de referencia del Programa para un Nuevo Federalismo.

Una perspectiva muy sintética para hablar del Nuevo Federalismo la tiene Hilda Aburto Muñoz¹⁷, ella refiere que se habla de fortalecimiento del federalismo, de la misma manera que en otros países se habla de aspectos constitucionales, de historia de las ideas políticas y formaciones políticas contemporáneas que tienen que ver con el centralismo; señala que en México se habla de un Nuevo Federalismo para evitar los tiempos finales de los vestigios centralistas, que todavía existen, y que se pretenden modificar para profundizar la democracia y fortalecer la unidad e independencia nacionales.

Otro planteamiento que tiene que ver con la reforma constitucional del país para llegar a un Nuevo federalismo es el que hace Salvador Rocha Díaz¹⁸, al considerar que para lograr lo que se denomina un Nuevo Federalismo Integral, se requiere de una revisión a fondo de nuestra Constitución, no solamente para definir el ámbito de competencias de los poderes federales, sino para identificar completamente los asuntos que requieran la responsabilidad compartida de los tres niveles de gobierno, por ello la denominación de nuevo federalismo integral.

De aquí que este autor proponga que, la Constitución establezca las bases que rijan la relación de gobiernos estatales con municipios, para que esta etapa del desarrollo del federalismo sea integral y no con lagunas legales que han hecho que las controversias constitucionales en este sentido empiecen a ser frecuentes.

Por otro lado, y como contraparte del concepto de Nuevo Federalismo se plantea la idea que al respecto tiene Alejandro Lambretón Narro¹⁹; él señala que en la práctica, la distribución de poderes favorece ampliamente al gobierno federal; los estados por lo general, cuentan con una base muy reducida de ingresos, colectan pocos impuestos y dependen de la ayuda federal. Este podríamos adelantar, es el

¹⁷ Aburto Muñoz Hilda, *idem.*, p. 153.

¹⁸ Rocha Díaz Salvador, *El Nuevo Federalismo Mexicano: Federalismo Integral*, Fundación Colosio, México D.F., 1997, p.p.11,18.

¹⁹ Lambretón Narro Alejandro, *Federar para Integrar*, Mimeografiado, México D.F., 1998, 4 p.p.

federalismo "viejo" o "tradicional". O sea, una contradicción tajante entre los aparentes poderes estatales y la carencia de medios o recursos efectivos para llevarlos a la práctica como hemos referido ya con anterioridad.

Cabe mencionar que aunque se han señalado y conocido ideas como todas las anteriores de lo que se denomina Nuevo Federalismo, no existen planteamientos teóricos y mucho menos de tipo doctrinario sólidos que demuestren que el federalismo es nuevo por el hecho de que existe uno viejo o antiguo, o por razones de que el nuevo ha sustituido o desplazado a otro (viejo, antiguo, acabado o tradicional) de acuerdo con un orden natural propio del federalismo; salvo este planteamiento de Lambretón Narro, que resulta ser una idea audaz, pero que no considera que lo que define como federalismo viejo o tradicional, podría constituir propiamente el diagnóstico o descripción parcial de la situación que vive el federalismo en algún momento y lugar de su práctica.

Por otro lado, al no existir bases teóricas o doctrinarias consistentes para afirmar que algo es nuevo, se debe iniciar su análisis desde el significado mismo del vocablo, es decir desde un punto de vista simple que se refiera al significado semántico de las palabras y alejar los significados de los contenidos ideológicos o las consideraciones políticas de tales conceptos. Las diferentes acepciones de este concepto²⁰ presuponen que algo es nuevo cuando:

Primero.- Se ve u oye por primera vez; lo cuál no es cierto en el caso del nuevo federalismo por haberse demostrado que ya con muchos años de anticipación este término ya se había empleado para denominar fenómenos semejantes tanto en lo político como en lo académico tanto en nuestro país como en otros con un sistema de gobierno federal como Canadá o los mismos Estados Unidos de América.

Segundo.- Cuando algo ha sido hecho recientemente; cabe mencionar que en relación con esto lo nuevo sería el programa (para un Nuevo Federalismo 1995-2000) para desarrollar, fortalecer o impulsar el federalismo, mas no el federalismo en sí, ya que este fue constituido o conocido por primera vez en los Estados Unidos de América, y en nuestra experiencia nacional implicó una prolongada y fuerte lucha desde hace más de 176 años, tal como se expuso en el análisis histórico correspondiente al inicio de este trabajo.

Tercero.- Cuando es otro o distinto; lo cuál no se da por que, se tendría que dar la existencia de dos o más cosas o sistemas federales, y la evidencia teórica y empírica demuestran que hasta el momento se conoce un solo sistema federal que tiene las características que lo particularizan de cualquier otra forma de estado y de gobierno conocidos, por tanto no se puede hablar de otro, tampoco podría hablarse de federalismos distintos en sentido estricto de la acepción, por que la forma de estado y de gobierno federal en cualquier parte del mundo tendría

²⁰ De acuerdo con el significado de la palabra nuevo, dado por la Real Academia de la Lengua Española.

semejanzas comunes de acuerdo con las características propias de lo federal analizadas en el primer capítulo de este documento.

Cuarto.- Por ser recién llegado; tampoco se puede considerar como nuevo el federalismo con esta acepción, por que los conceptos e ideas revisadas son tanto de México como alguna de los Estados Unidos de América, y en ninguno de los casos a la fecha referida y mucho menos en la actualidad, el federalismo es recién llegado; podría haberse considerado así en el caso de los Estados Unidos, en la época de las Trece Colonias, en los ensayos de "El Federalista" de Hamilton, Madison, y Jay, ó, incluso hasta la promulgación de la Constitución de 1787; y en el caso de México de acuerdo con las referencias históricas del inicio de esta investigación, hasta antes de la Constitución de 1824, pero no puede considerarse como recién llegado el federalismo después de estas fechas y menos en la víspera del Siglo XXI.

Quinto.- Poco usado, en sentido figurado de la acepción; no podría considerarse que el federalismo ha sido poco usado, más precisamente, se podría decir que de acuerdo con la información presentada y analizada hasta el momento en este trabajo, el federalismo se ha usado indebidamente, incompleto o hasta distorsionado, pero de ninguna manera ha sido poco usado, al menos en el caso de México, por dos razones; una, por el tiempo de vigencia en el país (176 años) y otra, por la permanencia secular de sus principales manifestaciones (distribución de competencias, división de poderes, distintos órdenes jurídicos etc.).

Sexto.- Quedar como nuevo; implica que algo vuelve a su estado inicial u original, después de cambios o transformaciones que restituyen el desgaste ó sustituyen en parte o totalmente los elementos que lo componen a efecto de dar una apariencia y condición original, a este respecto, no podría decirse que el nuevo federalismo tiene su razón de ser en volver a la forma federal original o inicial, tal como la forma federal de Estado fue adoptada en la Constitución de 1824, y mucho menos si se estuviera volviendo a la concepción originaria del federalismo en los Estados Unidos de América.

Es necesario hacer la aclaración que de acuerdo con las ideas y conceptos revisados, el término Nuevo Federalismo se ha utilizado tanto para referirse a una misma serie de objetivos y cosas, como para darle características de modernización, fortalecimiento, avance o desarrollo al propio sistema federal, confundiendo o aplicando indebidamente los vocablos y en su caso, más aún, los principios del sistema federal.

Ahora que se habla de un Nuevo Federalismo, el adjetivo calificativo de "nuevo" parece salir sobrando, se trata en la práctica actual del federalismo, de adecuar la realidad política, económica, administrativa, social y cultural de México a los más claros principios federalistas, a cambiar lo que sea necesario por medio de transformaciones integrales y ordenadas como la reforma constitucional del sistema federal y la propia reforma del estado en su conjunto.

4.2 El Marco Legal.

El Programa para un Nuevo Federalismo 1995 - 2000, es un programa elaborado y decretado por el Presidente de la República, el cuál por ser el titular del Poder Ejecutivo Federal y de acuerdo con la estructura de nuestro sistema federal, sólo puede hacer lo que la ley le permite, por tanto, dicho programa debe cumplir con el marco jurídico aplicable para conseguir su total observancia y ejecución.

Este Programa para entrar en vigor necesariamente tuvo que decretarse en la manera que la misma ley correspondiente determina; a este respecto, el propio decreto por el que se aprueba dicho Programa, refiere que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en ejercicio de la facultad que le otorga la Constitución y con fundamento en preceptos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley de Planeación, y considerando los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, expide el decreto por el que se aprueba el referido Programa.

Dicho documento prevé la asignación de recursos económicos para su cumplimiento, la verificación de su observancia y las responsabilidades que procedan por no cumplirlo, así como la vigilancia del acatamiento de las disposiciones del mismo decreto que incluyen a todo el Programa.

4.2.1 La Constitución.

El fundamento constitucional del Programa, es sin lugar a dudas el artículo 26 de la Constitución, el cuál se refiere a la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional por el propio Estado; dicho artículo también establece la condición obligatoria de que todos los programas de la administración Pública Federal se sujeten al Plan Nacional de Desarrollo, y además señala que la correspondiente Ley (de Planeación) determinará las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con las entidades federativas y particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Cabe mencionar que en el esquema jurídico convencional, que regularmente existe a partir de las normas constitucionales, en este caso, la ley reglamentaria de este artículo es la Ley de Planeación, pero es notorio que esta carece de su reglamento correspondiente, aún cuando es sus artículos transitorios se prevé la existencia de tales disposiciones reglamentarias, esta realidad jurídica nuevamente muestra un incompleto marco jurídico de la actuación del gobierno en asuntos del federalismo, abriendo con ello la gran posibilidad de las controversias.

4.2.2 Ley de Planeación.

La Ley de Planeación según sus propias disposiciones generales²¹, tiene por objeto establecer las normas y principios básicos conforme a los cuáles, se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, y encauzar en función de ésta, las actividades de la administración pública federal; así también establecer las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, así como las bases para garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de sus programas, así como las acciones para que las actividades de los particulares contribuyan a los objetivos nacionales; ya se observaba con anterioridad que estas disposiciones no fueron cumplidas en la definición de los objetivos del programa que se analiza.

La carencia de preceptos en materia de planeación, y concretamente respecto a disposiciones específicas en la operación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, muestra otro tipo de los vacíos jurídicos existentes en la materia y que van en detrimento del funcionamiento óptimo de dicho sistema de planeación y por tanto del desempeño de la administración pública en su conjunto.

Al respecto cabe mencionar que una de las cuatro etapas de la planeación²² (formulación, instrumentación, control y evaluación) de este sistema nacional, y que es la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas específicos, se ve limitada por la falta de condiciones especiales bajo las cuáles se dé la formalidad de la participación de todos los estados y municipios en este proceso nacional de planeación, así como la periodicidad en que pueden participar y los términos a los que se deberá sujetar su participación.

De la misma manera, se encuentran limitados por la falta de reglamentación, los grupos de profesionales, investigadores e instituciones académicas para participar en la formulación del Plan Nacional y en su caso de los programas específicos como lo es el de para un Nuevo Federalismo, ya que la limitada o defectuosa participación de estos sectores en la elaboración de dicho plan y programa no es lo más nacional y democrática posible, por que la participación social (condición fundamental del sistema nacional de planeación democrática) es deficiente o nula en dicho proceso y por consiguiente su formulación también limitada o deficiente, de tal forma que el resultado evidente fue la formulación de un programa que no incluye de la manera prevista la participación de estos grupos y sectores.

Cabe mencionar, que en general, dicha Ley contiene una notable cantidad de normas de aplicación estricta para la administración pública federal, pero contiene

²¹ De acuerdo con el artículo 1° de la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983.

²² Determinadas por el artículo 13 de la Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983.

pocas e imprecisas disposiciones en lo referente a los ámbitos locales y municipales de la administración pública, esto a pesar de que es una ley nacional; esto muestra que las leyes de carácter nacional se entienden como leyes para solamente el gobierno federal, sin considerar como se ha expuesto en los dos primeros capítulos de este documento que lo nacional en todos los casos involucra a los niveles de gobierno tanto federal como estatal y municipal, y no solo a uno de ellos en especial.

Es preciso señalar que esta Ley de Planeación contempla que el Sistema Nacional de Planeación Democrática tenga cuatro vertientes, identificadas en la misma como la obligatoria, para todas las dependencias de la administración pública federal; la de coordinación, para lograr que las acciones y programas de los gobiernos locales sean congruentes con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; la de concertación, para que las acciones del gobierno estén de acuerdo con las necesidades de los grupos sociales y la de inducción, en la que el gobierno oriente a los grupos sociales y privados a realizar acciones que coadyuven al logro de los objetivos establecidos en el plan de desarrollo y los programas de gobierno.

En materia de federalismo esta vertiente de concertación de la planeación nacional se antoja imposible, pero se antoja así ante el tradicional comportamiento del Gobierno Federal que no ha tomado en cuenta a otros sectores sociales para definir los objetivos de los programas y mucho menos que participen en las acciones, lo cual es un gran potencial desaprovechado hoy en día.

4.2.2.1 Plan y Programas.

Si bien el artículo 21 de la Ley de Planeación referida establece que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque puede contener consideraciones y proyecciones de plazos más largos, las disposiciones para el caso de los programas, concretamente como el Programa para un Nuevo Federalismo 1995 - 2000, no establecen periodos específicos tanto para su formulación, instrumentación, control y evaluación específica.

En el caso del Programa para un Nuevo Federalismo 1995 - 2000, este se formuló durante los dos primeros años de la administración federal, a casi año y medio de publicado el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al mismo periodo, con lo cual se está decretando un programa que entra en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial (miércoles 6 de agosto de 1997) y que se refiere a la programación de actividades de la administración pública para periodos presupuestales anteriores, es decir, se carece de toda lógica y fundamento

jurídico en la Ley de Planeación, para programar acciones en periodos de tiempo materialmente imposibles, lo que en todo caso sería posible referir a un periodo programático de 1997 – 2000, en tanto que las normas establecidas no permiten programar acciones más allá del periodo constitucional de gobierno de que se trata, aún cuando contiene previsiones a plazos mayores.

De acuerdo con lo anterior, el control y evaluación administrativa y desde luego la operación del programa, tendría un carácter retroactivo si estos procedimientos se llevaran a cabo de manera estricta en cumplimiento a las disposiciones legales que le aplican, por lo que de ser así, se tendría que dar un efecto retroactivo a los procesos indicados, y por consiguiente se estaría en actuaciones ilegales por ese intento de evaluar y controlar actos de la administración pública, al hacer vigente un programa de manera retroactiva y su obligatoriedad para hacerlo cumplir.

Estas consideraciones son importantes por que de la misma manera, en dicho programa se trata de subsanar de algún modo lo de su periodo de vigencia, informando en el mismo, acerca de las actividades desarrolladas por distintas dependencias de la administración pública federal en el pasado, en especial durante el periodo de 1995 a 1997, con lo que no se cumpliría la normatividad aplicable tanto del control y evaluación de las mismas, ya que un programa no es el medio para informar avances o desempeño, sino para determinar metas o acciones y en su caso objetivos.

Por otro lado, además no se cumple la formalidad para ser evaluado dicho desempeño, por no ser presentado ante el Congreso de la Unión, y por que su oportunidad no es la que refiere la ley de planeación para el caso de los programas, que es el mes de marzo de cada año ó el 1 de septiembre respectivamente, de acuerdo con el artículo 5° de la ley citada.

Es necesario comentar que el artículo 27 de la Ley de Planeación establece textualmente que: para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales (como el de Para un Nuevo Federalismo), las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes... .

Al respecto, es preciso señalar que dichos programas que se incluyen²³ en el de para un Nuevo Federalismo, como su anexo No. 2, son los correspondientes al trabajo ordinario de las dependencias de la administración pública federal y contemplan las acciones que ellas mismas deberán desarrollar para cumplir la parte que les corresponde respecto al Plan Nacional de Desarrollo, si bien cumplen con la normatividad aplicable a su elaboración, no es específica en todos los casos para periodos anuales, salvo los de desarrollo educativo, de empleo y capacitación, y el de reforma del sector salud, los demás son genéricos y no existe constancia documental, al menos pública de que se actualicen en forma regular año con año.

²³ Dicho listado se incluye en el apartado de Anexos del presente documento, registrado con el número 4.

De acuerdo con el mismo artículo 27, estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los ante proyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable; a este respecto, es evidente, que el Programa para un Nuevo Federalismo no especifica acción alguna o meta por año aún cuando se enuncia una amplia lista de objetivos específicos, de la misma manera carece de las previsiones presupuestales estimadas para su ejercicio y cumplimiento, lo que permite vislumbrar que si estos procesos carecen de toda racionalidad y son desapegados a las normas aplicables, los resultados pueden ser también desordenados y hasta irrealizables.

4.2.2.2 La Coordinación.

La coordinación como medio de ejecutar y llevar a cabo las funciones de gobierno y administración de los asuntos públicos, se materializa en los vínculos de comunicación y actuación entre los tres distintos ámbitos de gobierno, por tener éstos esferas de competencia específicas y diferenciadas, que de no formalizarse en mecanismos especiales, la administración pública encontraría que sus actos serían nulos de pleno derecho o incluso violentarían al mismo sistema federal, aún cuando los actos realizados resultaran socialmente aceptables o necesarios.

La Ley de Planeación es muy precisa para determinar en su artículo 33, que la coordinación es necesaria para que los tres ámbitos de gobierno participen en la planeación nacional del desarrollo, y así coadyuven en el ámbito de sus respectivas competencias en el cumplimiento de los objetivos y metas nacionales.

La citada Ley establece en su artículo 28, que el Plan Nacional de Desarrollo y todos los programas que se formulen por la administración pública federal, deberán especificar las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados; así mismo, la coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos.

Es oportuno señalar que en este contexto, el Programa para un Nuevo Federalismo, no especifica acciones concretas y explícitas de la participación en dicho programa de los estados y municipios, si bien se entiende que por ejemplo en la mayoría de los casos, estos recibirán nuevas responsabilidades y obligaciones, en ningún caso se señala si existió la coordinación para que estas fueran aceptadas o bien, reclamadas por las entidades o los municipios, es clara la imposición por parte de la federación a los otros dos ámbitos de gobierno, de

nuevos roles de actuación y desempeño, esto por la inadecuada e insuficiente coordinación para planear el desarrollo nacional y formular programas como el referido, se demuestra con este que las principales acciones federalistas siempre han encontrado un origen autoritario e impositivo del Gobierno Federal por sobre las entidades federativas y por consiguiente también sobre los municipios.

Es de tal importancia la coordinación de las tareas de la administración pública federal con los otros ámbitos y niveles de gobierno, que en el caso de este programa se establece dentro de sus objetivos generales (diez), que²⁴: ...El Nuevo Federalismo se concibe como la búsqueda de nuevas relaciones intergubernamentales basadas en los principios de cooperación y coordinación.

A este respecto es necesario señalar que la Ley de Planeación establece en materia de coordinación, disposiciones muy escasas para determinar con claridad las modalidades de la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno, si bien es cierto que su artículo 34 establece los rubros en que el Ejecutivo Federal podrá celebrar convenios con las entidades federativas a efecto de que éstas participen en la planeación nacional del desarrollo y coadyuven en el cumplimiento de sus objetivos, estas disposiciones no abundan respectivamente, en la manera en que los Estados deben presentar sus propuestas propias para ser incluidas en los planes nacionales; una deficiencia normativa por ausencia del reglamento de planeación subsistente hasta ahora, en detrimento de los gobiernos de las entidades federativas y todos sus municipios.

Por otro lado, tampoco dicha ley determina los procedimientos de coordinación especial para que los distintos ámbitos de gobierno planeen de manera integral el desarrollo en cada entidad y municipio, ni tampoco establece las formas en que éstos harán participar en conjunto, a los distintos sectores de la sociedad en la planeación del desarrollo y el logro de sus objetivos. Así mismo, no se establecen lineamientos metodológicos algunos, para desarrollar actividades de planeación con los estados y municipios y la intervención específica de los sectores descentralizados del Gobierno Federal.

El Programa para un Nuevo Federalismo, considera que para impulsar y orientar el fortalecimiento del sistema federal, la estrategia que debe aplicarse es multisectorial, interregional e interinstitucional, por lo que resulta evidente la necesidad de normas adicionales y más desarrolladas para tener un marco adecuado de planeación nacional, y sobre todo de garantías para la libre y eficaz participación de los estados y municipios en la definición, operación y evaluación del Plan Nacional y de sus programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales para el desarrollo nacional.

Cabe mencionar que en la vertiente de la coordinación, esta ha encontrado la forma más propia para desarrollarse a través de los Convenios Unicos de Desarrollo (antes Convenios de Coordinación) y ahora denominados Convenios

²⁴ En relación con los objetivos generales del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, op.cit., p.7.

de Desarrollo Social, que se caracterizan por ser el elemento regulador de las acciones coordinadas entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, en ellos se contienen generalmente las acciones para la descentralización de la actividad económica en cada entidad, delimitándose los apoyos y acciones que son responsabilidad de los poderes ejecutivo federal y estatales.

Los Convenios de Desarrollo Social vienen a ser los instrumentos jurídicos, administrativos, programáticos y financieros que se han consolidado como herramienta fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones, el inconveniente de ellos es que se hacen de acuerdo a las necesidades y condiciones propias de cada entidad federativa, elaborándose un documento diferente y específico para cada una de ellas, lo cuál no tendría nada de malo, por el contrario, esto debería ayudar a resolver todo aquello propio de la heterogeneidad de las entidades, pero al existir vacíos legales en la materia, se cae en los espacios de las decisiones discrecionales de la autoridad para determinar acciones y asignar recursos y hacer perdurables los comportamientos autoritarios e inequitativos de la federación con los estados.

4.3 Objetivos Generales del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

El Programa para un Nuevo Federalismo 1995 – 2000 contempla diez objetivos fundamentales que son:

1. Distribuir capacidades públicas, recursos y oportunidades que impulsen las aspiraciones políticas, económicas, sociales, administrativas y culturales de todos los miembros de la Unión.
2. Vigorizar la autonomía política de los estados como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales.
3. Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el municipio.
4. Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en los principios de cooperación y coordinación en las relaciones intergubernamentales de los órdenes de Gobierno Federal y estatal, y los municipios.
5. Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los estados federados.

6. Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.
7. Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el Desarrollo Regional, con prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional.
8. Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de Desarrollo Social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.
9. Promover el Desarrollo Administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación, probidad en la cultura de rendición de cuentas, así como en la ampliación de nuevos espacios de participación social.
10. Revisar las atribuciones y responsabilidades del Municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades.

Las Líneas Estratégicas que contempla el Programa para un Nuevo Federalismo para cumplir con los diez grandes objetivos del programa son las siguientes²⁵:

- Un federalismo que, frente a los retos actuales y futuros, promueva la unidad nacional a partir de la conciencia de ser Nación independiente y soberana, y que:
 - . Mantenga sus raíces en el rico legado histórico, revalore la riqueza pluricultural de la Nación, y promueva ampliamente las tradiciones regionales y nacionales; y
 - . Fomente el sentido de unidad e identidad nacional y aliente una cultura de participación y corresponsabilidad.
- Un federalismo que fortalezca la República y el Estado de Derecho mediante gobiernos guiados por la ley, fiscalmente responsables y administrativamente eficientes, y que:
 - . Descentralice el poder público para que las funciones de gobierno se asignen y atiendan conforme a su naturaleza y necesaria eficacia, entre la Federación, las entidades federativas y el Municipio; favorezca un marco renovado de relaciones intergubernamentales, a partir del desempeño responsable de un nuevo orden de

²⁵ Líneas estratégicas tomadas textualmente del Programa para un Nuevo Federalismo, op. cit., p. 8.

atribuciones y del respeto cabal a la autonomía de los gobiernos estatales y municipales;

. Impulse los Poderes de la Unión, las entidades federativas y los municipios, para que actúen corresponsablemente en cumplimiento de la ley, guiados por los principios de cooperación y coordinación;

. Fomente una Administración Pública fiscalmente responsable, astringente y austera en el manejo de los recursos públicos; promueva un desarrollo administrativo con fundamento en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público; y propicie el acercamiento, comunicación y respuesta de los diferentes órdenes de gobierno a las necesidades de la sociedad.

Un federalismo que promueva la justicia social mediante compromisos deliberados de atención a los grupos más vulnerables, y que:

. Conlleve el compromiso de resolver los rezagos sociales y responda a las legítimas exigencias y a los intereses de la cambiante y compleja realidad nacional, con la participación de la sociedad;

. Incorpore las tradiciones y costumbres comunitarias como fórmula útil para resolver las necesidades de bienestar, estimule la participación y la organización comunitaria mediante espacios de gestión efectiva para la solución de demandas específicas de atención social; y permita, con sentido de equidad, disminuir las disparidades entre estados, regiones, municipios, grupos étnicos y sectores sociales.

Un federalismo que impulse un vigoroso desarrollo nacional y regional, permanente y sustentable, y que:

. Privilegie el aspecto compensatorio del Pacto Federal mediante el impulso de un desarrollo equitativo entre todos los miembros de la Federación, a partir de la instrumentación de políticas efectivas tendentes a minimizar las disparidades regionales;

. Detone un amplio proceso de descentralización en las principales esferas de gestión gubernamental, en las que sea pertinente y decisiva la actuación potencial de los gobiernos locales;

. Confiera mayores recursos y mejores instrumentos a los estados y municipios, en relación directa y proporcional a sus responsabilidades y atribuciones actuales y futuras; aliente el desarrollo regional equilibrado e impulse, desde la organización municipal y con la activa participación de la comunidad, un mayor desarrollo social;

Recupere la vocación productiva y el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos y potencialidades naturales de cada región, ordenándolos en función de un desarrollo económico propio, concurrente y complementario al de la Nación en su conjunto; y reafirme las capacidades estratégicas del Gobierno Federal para insertar a la Nación, en términos competitivos, en el nuevo contexto de la economía internacional.

Estas líneas estratégicas para llevar a cabo los objetivos como se pueden observar son bastante ambiciosas en su alcance, pero es evidente que en el mismo programa y sus mismas líneas estrategias, no se contemplan estrategias adicionales para enfrentar las dificultades materiales que implique avanzar en las estrategias determinadas, esto sin lugar a dudas limita de manera sustancial el cumplimiento de los objetivos del programa.

Es muy evidente que dichas líneas estratégicas no contemplen recursos tácticos para las eventualidades y dificultades en su implementación, es decir, dichas estrategias son insuficientes desde el inicio para conseguir los diez objetivos generales planteados, por que es claro que los asuntos inherentes al sistema federal tienen una serie de variables jurídicas, políticas, administrativas y sociales muy dinámicas que no sería posible preverlas todas, pero que definitivamente obligaría a trazar rutas alternativas para conseguir los mismos objetivos por distintos medios.

Como se demuestra con estos diez objetivos generales, la gran mayoría de aspectos que requieren ser transformados, se da en el ámbito de la autoridad federal, quien por acumular durante décadas, la centralización de la actividad pública, ha creado un ente burocrático administrativo pesado y de difícil movilidad, mismo que para ser ágil y esbelto, requiere de la descentralización acelerada, que reivindique sus competencias, actividades, y las funciones fundamentales del estado, como un garante de la continuidad de la unidad nacional. Los espacios estatales y municipales, mantenidos en los márgenes indispensables de la ayuda del centro, se revierten para dinamizar la actividad regional que redunde en beneficios sociales, económicos y políticos.

La nueva idea del Federalismo que se ha referido de muchas maneras, tiene como punto central de atención, el gran cúmulo de facultades que el Ejecutivo Federal logró concentrar a lo largo de los años y que es necesario derivar en los otros ámbitos de gobierno para eficientar el servicio administrativo de las cuestiones públicas; los Poderes Legislativo y Judicial, por tener encomendada una función conservadora en cuanto a la esfera de poder correspondiente al sistema federal, han crecido únicamente con relación al tamaño de sus recursos humanos, presupuestarios, y así brindar la atención a una mayor población, cada vez mas demandante, adecuándose a la evolución que la sociedad requiere.

El mayor impacto de la descentralización de actividades, se produce de la Federación a las entidades federativas, pero el municipio por razones propias a la dinámica de la renovación de sus autoridades, limitada capacitación administrativa

de sus recursos humanos y dado que la inmensa mayoría de los municipios carecen de lo necesario en términos generales, para hacer frente a la asunción de estos retos que la descentralización produce, impiden llegar a sus últimas consecuencias un plan de redistribución de responsabilidades.

Las estrategias delineadas para dirigir a la nación mexicana en este camino que promete democratizar las acciones públicas, en un nivel óptimo de aceptación general, pretenden ser un plan sexenal, que trascenderá en cuanto a los objetivos, por constituir la dirección de las aspiraciones de la población.

Los objetivos descritos, aspiran a ser cumplidos mediante líneas estratégicas cuyo soporte teórico es la unidad nacional como promotora de la renovación de relaciones intergubernamentales y el compromiso de los poderes de la federación para un manejo del recurso público con honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Este marco axiológico, tiene una vertiente objetiva en la solución de problemas suscitados en el entorno social: El desarrollo equitativo de los miembros de la federación disminuyendo las disparidades regionales; ampliar el proceso de descentralización en donde se permita proporcionalmente incrementar el potencial de los gobiernos locales; transferencia compensatoria de los recursos económicos que la federación entrega a estados y municipios por la descentralización de actividades; impulso del desarrollo social, mediante el aprovechamiento racional de los recursos en donde la participación de la comunidad y su régimen de administración inmediato, tengan la responsabilidad directa de la toma de decisiones.

El ideal filosófico que alienta esta nueva perspectiva del federalismo, tiene que superar la idealización simple de los buenos propósitos, para constituir en líneas de acción directas, la necesaria interrelación con la realidad social y su natural consecuencia, que es el fortalecimiento de los niveles de administración gubernativa en el régimen político que nos fue heredado a través del pacto Federal. Dejando anotado el punto relevante de que la mayor tarea la tiene el poder ejecutivo en relación con los poderes judicial y legislativo y de que depende básicamente de las actividades realizadas por el Ejecutivo Federal el fortalecimiento de los ejecutivos locales y municipales; veamos el planteamiento temporal de la consolidación del nuevo federalismo.

Esta definición general de objetivos y estrategias federalistas del programa no representarían contrariedad o limitación alguna, por que suenan y se presentan como ideas positivas para la vida federal de nuestro país, pero al analizarlas de frente al sistema jurídica existente para llevarlas a cabo suenan irrealizables y hasta absurdas muchas de ellas al no considerar la realidad heterogénea de las entidades federativas y más aún de los más contrastantes municipios en el universo de más de 2427 en una realidad geográfica, cultural y social y política aún con mayores disparidades para cada uno de ellos.

4.3.1 Plazos de los Objetivos.

Como plan de gobierno de la administración federal 1994 - 2000, pero sobre todo debido a la experiencia política de que todo gobierno debe enarbolar una actividad política y social que lo distinga de otros gobiernos y más aún del último de ellos; el programa tiene la expectativa temporal de la duración del régimen 1995 - 2000, vigencia cuestionada por que habla de acciones para periodos anteriores a su vigencia como se ha comentado con anterioridad y que lo colocan por ese hecho en el ámbito de lo populista, es decir en el terreno de lo que de ante mano no se va a poder cumplir en el plazo establecido.

Siendo optimistas, el programa sienta algunas bases de una nueva forma de ver la actividad administrativa pública y de recoger el sentir de una población cada vez mas exigente y participativa, aunque pudieran cambiar de denominación, poca variación pudiera hacerse en cuanto al fondo de esas perspectivas y un ejemplo de esto lo constituye la descentralización educativa, en donde por la duplicidad de funciones en la prestación de este servicio en la estructura fundamental, aconseja a quien en turno se encuentra al frente del Ejecutivo Federal, para que esta actividad sea de responsabilidad exclusiva de las entidades federativas integrantes del pacto; esto no debería presuponer temores ya que como se podrá analizar más detalladamente en el último capítulo, la educación era una facultad de las entidades federativas.

Sin embargo habrá otras que en el camino de la aplicación real en los municipios, sufran un ajuste respecto al modelo original, o se difiera temporalmente hasta que las condiciones de muy diversa índole, permitan su instauración en la vida político - social de nuestro país.

Los tiempos, fundamentales para cualquier plan y tareas de gobierno, requieren de verificación periódica para poder evaluar el desempeño de las diversas áreas encargadas de las tareas específicas, principalmente las que tienen que ver con el nuevo federalismo.

Es cierto que las bases en algunas de esas tareas, han venido consolidándose con el tiempo y no pertenecen a la actual administración (1994-2000), como lo es el desarrollo normativo de la vida política institucional del municipio, en donde desde 1983, ha quedado de manifiesto que los municipios de mayores dimensiones poblacionales, económicas y con infraestructura administrativa han avanzado en el desarrollo interno, en el ámbito social y financiero, adecuando el marco jurídico en bienestar de la seguridad ciudadana; en tanto que la gran mayoría de los municipios que pudieran rebasar el 90% de los existentes no han logrado esta autonomía necesaria, para poder recibir los cambios del programa en estudio.

El Programa para un Nuevo Federalismo pertenece a un complejo marco de una reforma política del Estado, trazado dentro del Plan Nacional de Desarrollo,

documento rector de la administración federal y a pesar de haber sido publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de agosto de mil novecientos noventa y siete, varias acciones se emprendieron desde el inicio de esta administración, y muchas otras permanecen sin ser abordadas, por lo que se anticipa un proceso de cambio y reforma incompleto.

Las reformas al marco constitucional para dar inicio a un cambio sustancial al interior del Poder Judicial Federal, en donde la crítica sobre su desempeño se había escuchado constantemente en el desarrollo de la campaña proselitista, dio como resultado la jubilación de Ministros de la Suprema Corte que sintiéndose suficientes para la inamovilidad legal que disfrutaban, trastornaron su actitud de servicio en vicios del sistema judicial, dándose con ello lugar a una sana temporalidad que aunada a la asignación de nuevas tareas como la del conocimiento de la materia electoral; de controversias en materia constitucional surgidas entre la Federación, Estados o Municipios, dieron un giro esperado por la sociedad, deseosa de tener servidores que en verdad la sirvieran, solventaran sus problemas y no le maltratasen sirviéndose de ella; lo trascendente de este proceso de reforma es que motivó sin ley o disposición jurídica específica de por medio, que los gobiernos de las entidades federativas modificaran a su propio poder judicial en concordancia con esta transformación.

El Registro Nacional de Población es ya una realidad a través de la difusión por expedición de la Cédula Unica de Registro de Población (CURP) que actualmente se lleva acabo, tal como lo previene el Programa, un aspecto federal por excelencia, en donde la participación coordinada de los gobiernos estatales y municipales han permitido el éxito de dicha acción, ya que han destinado para tales efectos recursos humanos, financieros y materiales para poder llevar a cabo dicho registro.

Cabe señalar que en cada palacio de gobierno estatal y municipal, se instaló un módulo para realizar este trámite, que inicialmente se realizaba en oficinas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con todas las limitaciones que representaba (deficiente cobertura nacional, limitados recursos humanos, inaccesibilidad para todos los interesados, elevación de costos), asuntos que fueron subsanados en su mayoría por la participación de los demás ámbitos de gobierno, que originalmente no estaban considerados como coadyuvantes y corresponsables en dicho programa.

El Programa Nacional de Seguridad Pública, ha logrado consolidarse como un instrumento en donde la sociedad puede ser escuchada en el reclamo más sentido, que es la seguridad en general de su domicilio, de los lugares públicos, de los transportes privados y públicos etcétera.

Esta participación generada a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública en donde intervienen los sectores organizados de la sociedad, es un ejemplo de lo que en el nivel estatal y municipal puede formalizarse con la participación social; estos consejos dan cause no solo a requerimientos de la población sino también de lo que las autoridades encargadas de la seguridad pública solicitan de sus homólogos:

Cooperación, intercambio de información, operativos conjuntos, acciones directas e inmediatas sobre problemas específicos, etc.

Se han observado por un lado el enorme reto que tiene que sortearse para involucrar a una diversidad de instancias e instituciones de seguridad pública: Federales, Estatales y Municipales; y varias de ellas en cada uno de esos niveles. La Academia Nacional de Seguridad Pública, es un ejemplo, dando los primeros pasos para unificar los criterios de capacitación al personal involucrado en la tarea de la lucha contra el crimen de tipo federal y del fuero común (estatal), y los recursos distribuidos a las entidades federativas, para equipar el transporte, armamento, equipos de comunicación y seguridad personal, para mejorar los índices de efectividad en el combate al delito son ahora crecientes y dirigidos a funciones específicas y de acuerdo a solicitudes justificadas de los gobiernos locales.

Aspecto preocupante lo constituye la falsa creencia de crear una nueva policía que enfrente los delitos mas graves (federales) como el secuestro, robo organizado de vehículos y todos los de manera organizada, según la sensibilidad colectiva; dotándola de un equipamiento y un presupuesto muy significativo, cuando su labor al estar desconectada de la autoridad que vigila el éxito de una investigación de actos delictivos y cuya labor es de imperiosa necesidad para lograr la imposición de una pena. Cabe preguntarse en este punto: ¿Que investiga la Policía Federal Preventiva, cuando quien sabe concretar una averiguación previa es el Ministerio Público, sea Local (de las entidades federativas) o Federal?. Si interviene solo en caso de flagrancia de los delitos. ¿Quién garantiza una correcta puesta a disposición de los detenidos en los territorios de las entidades federativas, ante la autoridad investigadora?. Si realiza labores de investigación e inteligencia. ¿Dónde están las averiguaciones previas que legitimen esa actuación?, y ¿Donde están las leyes específicas que aclaren su actuación federal?.

En fin, como autoridad auxiliar que es del Organismo Constitucional de la persecución del delito, ha demostrado en casos muy sonados, haber logrado aciertos reconocidos; sin embargo será el tiempo el que determine en que medida se contaminaron de los problemas que aquejan a otras corporaciones como es la corrupción, protección a delincuentes o la combinación con los mismos y sobre todo la falta de normatividad que fundamente su actuación en todas estas tareas en las entidades federativas.

En otro orden de ideas, en el ámbito hacendario es donde se esperan los mayores beneficios y la proyección generada por los primeros pasos en esta materia, los que sin duda continuaran incluso mas allá de la presente administración federal. Los Estados demandan un trato justo de la Federación, respecto del producto interno bruto que generan en su región y las participaciones que reciben, también demandan mayor apoyo cuando la población mas desprotegida está en su territorio.

Cierto es que al excluir a la Federación de ciertas prebendas impositivas, dejándolas a cargo de los estados, y una asignación de mayores recursos, esto

representa una expectativa de mayor bienestar social, pero si se toma en consideración el antecedente de asignación de responsabilidades por la descentralización, esos recursos al estar etiquetados o dispuesto su destino; genera solo un espejismo y esa necesidad regional de mejor impulso, tiene que sustentarse en mecanismos diversos que la simple reasignación de áreas que administrar y dinero para mantener la operatividad.

Los convenios en materia fiscal o de coordinación hacendaria, tienen la misma proyección que la desincorporación; solo quienes tienen la infraestructura suficiente, podrán hacer frente a los nuevos compromisos o tareas impositivas de manera eficaz, y quienes tienen limitado ese horizonte, podrán en esa misma proporción, cumplir con este reto.

Al sector educativo, por razones inherentes a la macro tarea de educar y formar a los habitantes del territorio nacional, es donde la mayor cantidad presupuestaria es destinada, en esa medida se han fijado las metas para apoyarse en las administraciones locales y lograr que por ejemplo, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), transfiera recursos y bienes y casi se convierta en una entidad especializada en financiar escuelas, transfiriendo recursos y supervisando la aplicación del dinero.

Las funciones federales sobre educación de adultos, de educación media y superior, de investigación sobre tecnología, de la preservación de la cultura y fomento a las artes, de las instalaciones del Consejo Nacional del Deporte; serán en un futuro cercano, de la exclusiva responsabilidad de los estados, llegando al nuevo milenio alguna de estas tareas descentralizadoras en avances óptimos según lo programado, estos aspectos se analizarán más detalle en el capítulo final de este trabajo.

El Sector Salud, tiene una dinámica generada por la creciente demanda de estos servicios por la población misma, en donde la impostergable necesidad de ser eficaces en los programas de atención ciudadana no solo obligan a prevenir, sino a contrarrestar el efecto de las enfermedades, generando con ello mejores expectativas de vida; implican dentro de este programa, un rubro prioritario y de muy diversas acciones: Con la firma de los acuerdos; Nacional para la Descentralización y de Coordinación para la Descentralización Integral, suscritos en el año de 1996, las facultades de las entidades locales se dirigen para lograr la coordinación ya demorada en materia de salubridad general y los programas de salud estatales ven incrementada su eficiencia por el apoyo técnico y de recursos, por medio de los cuales el bienestar social se ve impulsado.

Se transfieren los recursos humanos en un número de mas de ciento veinte mil plazas y un número aproximado a siete mil quinientos inmuebles, siendo casi siete mil los correspondientes a unidades médicas, todo ello de gran trascendencia para la administración pública tanto federal como de los estados, por ello se desarrollarán estos aspectos en un capítulo especial.

El esquema de seguridad pública es similar al sector salud y así como en el primero se establecieron Consejos Estatales de Seguridad Pública, se crean Organismos Públicos Descentralizados de Salud (OPDS); la actuación de estos organismos por no ser recomendable su asimilación a las instituciones ya existentes en las localidades, tanto en materias de seguridad social y salud, actúan en forma paralela y coordinada, pues se pensó que era la forma ideal de evaluar su desempeño, se intentarán en los capítulos correspondientes, evaluaciones a los organismos estatales en el desarrollo de sus nuevas funciones

Del Sector de Desarrollo Social, es preocupación de los gobiernos anteriores y principalmente de la presente administración, el lograr hacer llegar lo más directo posible y en la mejor medida, los recursos disponibles para cubrir los rubros de ataque a la pobreza y la marginalidad; la Justicia Social, entendida esta como el mejoramiento de la calidad de vida de la mayoría desprotegida de los mexicanos, requiere del mayor apoyo para el desarrollo de las administraciones más cercanas a la población como lo es el municipio, en donde la descentralización de los recursos del llamado ramo XXVI, se canaliza mediante el Fondo de Desarrollo Social Municipal, destinado al combate a la pobreza.

Al descentralizarse los recursos, también el apoyo técnico y humano se vincula con mayor cercanía a los lugares donde más se necesita. Los programas de empleos temporales generadores de una importancia ocupacional por los jornales creados, se canaliza por conducto de las Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social, convenidos previamente con las autoridades locales.

El esquema antes reseñado, se aplica en las demás áreas prioritarias de la atención gubernativa federal, como lo es: El ámbito del medio ambiente, recursos naturales y pesca; Comisión Nacional del Agua; comunicaciones y transportes y Reforma Agraria, ámbitos de administración no prioritaria esperan actualmente un poco más de tiempo, aún cuando intrínsecamente representan los ámbitos de actuación más federalistas, ya que por ejemplo, el agua debe administrarse por cuencas hidrológicas que van más allá de los límites territoriales de algunos estados; igual que sucede con las comunicaciones y transportes, en donde las rutas y los medios rebasan no solo los límites estatales sino también los internacionales; el caso del medio ambiente es tal vez más claro, ya que el mismo aire, las reservas ecológicas y otros elementos naturales van más allá en su concepción de límites y autoridades locales.

4.4 Las Tendencias del Programa.

Es clara la intención revelada en los hechos, que el nuevo federalismo tiene un horizonte delimitado por tareas de impostergable dilación, como lo es la disminución de los niveles de pobreza de una gran mayoría de mexicanos, así como de la atención de sus principales problemas que evidencien un mayor desarrollo para

tener la tranquilidad social que permita gobernabilidad como la salud, la educación o la alimentación; y por otro lado, tareas que por razones jurídicas, estratégicas o de la materia misma del manejo gubernativo, no pueden, ni deben, negociarse con las entidades locales, pues el régimen nacionalista estaría en entredicho: dentro de este esquema cabe mencionarse como ejemplo el manejo de petróleo, vigilancia y control del sistema financiero y bancario, resguardo de la seguridad nacional etcétera.

Dentro del Programa para un Nuevo Federalismo, destaca así y es necesario reiterarlo para efectos de la evaluación de sus resultados, la transformación que el Ejecutivo Federal debe hacer en su tarea gubernativa, en relación con la que realizan el Poder Judicial Federal y el Congreso de la Unión. También cabe destacar que es en el ámbito federal en donde se deben de dar mayores cambios en comparación al régimen estatal, en tanto que la administración municipal es en donde se tiene que recibir la mayor cantidad de actividades - beneficios que no se tenían por la tradicional centralización.

Un logro significativo en esta nueva perspectiva, lo es la eliminación de la creencia de que las entidades federativas no pueden resolver la administración de problemas educativos, de seguridad, hacienda, desarrollo social o salud; era quizá un mal resabio de la creencia extranjera, de que los mexicanos necesitaban quién los gobernara por no tener capacidad de hacerlo por sí mismos.

El programa tiene un fin primordial: Fortalecer la democracia, consolidando la unidad nacional que propicie un México mas equilibrado y justo. La tendencia del programa es: La profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal, cuya consecuencia será el fortalecimiento de la autonomía política de los estados, generando mayor desarrollo económico y administrativo en las regiones, creando nuevos espacios de participación social.

Esta finalidad expresada como podemos ver, no chocaría con las aspiraciones que al respecto tendrían los grupos sociales y políticos interesados, pero en la realidad ésta no se da a plenitud, de aquí que el tema aparezca como inagotado, y aparezca como lo contrario, con amplios espacios en los cuáles interactuar y sobre todo con grandes oportunidades para la administración pública de los ámbitos federal, estatal y municipal.

4.4.1 De Desarrollo Político Institucional.

Siendo la realidad política mexicana en los tiempos de este programa, de una demanda reiterada de la población, para que los espacios de participación social se abran a todas las tendencias ideológicas y que los beneficios se distribuyan a la gran mayoría desprotegida; dichas situaciones fueron consecuencias de una política central que agobió por su acumulación en cantidad, al beneficiar a pocos; la brecha

Una Cámara de Senadores renovada parcialmente, para que el trabajo legislativo no iniciara de cero en cada renovación, sino que continuara con quienes se sumaban en el camino y quienes tenían ya experiencia en la función; igual aconteció con la forma de gobierno en la capital del país, que después de la revolución se gobernó mediante ayuntamientos y después se centralizó el dominio por el Ejecutivo Federal, para volver al esquema anterior de elección directa.

Los Institutos Electorales, Federales y Locales, y los Tribunales en Materia Electoral, vienen a dar la solución jurídica a las controversias que con reiteración se presentaba en cada jornada electoral, separando a los Congresos Locales (quienes eran juez y parte en este tipo de conflictos) del conocimiento de estos litigios. Se dio participación activa a la ciudadanía para integrar los órganos de control administrativo y los representantes de la pluralidad, tuvieron ya voz y voto en las decisiones de la materia.

Es pues lo que se entiende con el Programa para un Nuevo Federalismo, es el parteaguas de un modelo antiguo y otro que se ideó de una manera pragmática a partir de las circunstancias alarmantes por los brotes de violencia civil, cuya bandera era el abandono y marginación que el neoliberalismo había provocado en algunas regiones del país: Es un plan dispuesto sobre la marcha de los acontecimientos, pero con un contenido normativo soportado en las disposiciones de la Constitución y de leyes secundarias; esto es, no podía inventarse por ocurrencia o decreto sin tomar en cuenta el origen y la historia de nuestro pueblo; la historia no lo hubiera hecho posible y cualquier proyecto o programa como el de un Nuevo Federalismo concebido teóricamente, con seguridad fracasaría incluso en el intento de proposición.

El nuevo milenio se inaugura con un proceso electoral abierto, en donde el Partido en el poder se tiene que transformar a un ritmo acelerado para ofrecer una mejor opción de gobernabilidad, pues a pesar de los fracasos electorales en donde la voluntad popular se manifestó en su contra por los desaciertos en materia económica dados a finales de 1994 y a su vez provocados por los sucesos violentos de los asesinatos de su candidato presidencial y de uno de sus más altos dirigentes; apareció ese cambio electoral siendo beneficiaria la oposición de tales hechos inusitados en los tiempos políticos recientes.

Después de la llegada del triunfo no esperado, la oposición sintió que el gobierno federal había soltado las riendas del manejo político nacional y que podían fulminar el monopolio presidencial unipartidista en la siguiente contienda, lo cual finalmente ha sucedido durante la última jornada electoral federal del año 2000, con lo que el actual periodo de gobierno es conducido por un Presidente surgido de la oposición, pero a diferencia de otros regímenes, no cuenta con la mayoría a su favor el Congreso de la Unión, lo que haría lenta cualquier transformación de fondo en materia federal, incluso la sujetaría a un gran proceso general de reforma del estado.

El Poder Legislativo encuentra en esta etapa de discusión sobre el federalismo, una exigencia adicional respecto de las tareas que venía realizando; de ser un poder dedicado únicamente a la emisión de leyes y reglamentos, transita a un poder que ejerce la supervisión de la cuenta pública de un modo más responsable; de hacer gestoría social proyectora de los intereses partidarios, se transforma en un organismo de contacto permanente con las comunidades para rendirle cuentas de sus labores; de un poder aletargado receptor de políticos en expectativa o en descanso, se proyecta como un poder cuyo peso equilibra el exceso del ejecutivo, mediante labores de fiscalización y censura.

La sociedad está pendiente de la efectividad legislativa, viendo con escepticismo la actitud bélica y poco edificante que los legisladores federales y locales han tomado en su debate y propuestas; la elección de figuras públicas sin experiencia política como congresistas, fue un motivo para hacer notar a los políticos tradicionales, que su papel había sido decepcionante y que cualquier ciudadano era capaz de sustituirlos con resultados similares o más alentadores.

El político con intenciones de seriedad y de convicciones sociales, debe de modificar la inercia pasada, asumiendo la encomienda legislativa de verdadera dedicación a fiscalizar y supervisar al ejecutivo, amén de sus naturales tareas de creación o modificación de leyes; las figuras públicas entenderán que su fortuna electoral, solo fue una circunstancia pasajera en la consideración social y partidista, y su ubicación en papeles de trascendencia social constituye también una manifestación de la población por las malas decisiones en materia política y económica.

Habrá que tomar en cuenta otros aspectos que en la tarea congresista no han dado el resultado adecuado como lo es la comparecencia de los titulares de las dependencias del Ejecutivo, en donde el personaje en turno bien documentado en la materia específica de su encomienda, acude protegido en estadísticas, cifras y resultados que en ese momento se ofertan como un trabajo denodado por la Secretaría, Procuraduría u otro Organismo y los cuestionamientos genéricos de los diputados y senadores dejan en el ambiente un desconocimiento o falta de actualización en los temas debatidos; no puede continuar el esquema del servidor público que por tener el soporte documental afirme que deba creérsele por ese motivo y los congresistas impedidos de profundizar en los registros contables e información clasificada dejen sin resolver asuntos tan importantes como el rescate bancario, el rescate carretero entre otros.

También cobra vigencia un viejo reclamo de que los congresos puedan ser integrados por personas que sean reelegidas, aprovechando la experiencia legislativa, y en esto no hay nada nuevo, las cámaras posrevolucionarias así se integraban y fue hasta el momento en que se sintió una especie de cacicazgo, en el que se modificó la ley y la reelección inmediata fue suspendida; esta circunstancia que ya no existe en estos días, puede ser un factor de peso, para retomar esa idea y la finalidad será evidente. No partir de casi nada o cero en cada legislatura y ahorrar tiempo valioso en el inicio de los trabajos del poder legislativo, pues el

aprendizaje en los hechos se minimiza, pudiendo rápidamente encontrarse un ritmo adecuado en esas labores legislativas.

Una actividad que en la concepción del nuevo federalismo será fundamental, lo constituye la reasignación de funciones mediante la revisión del marco jurídico, en donde se destacará la sensibilidad del Congreso de la Unión prioritariamente, para adecuar la visión descentralizadora del Ejecutivo Federal y en la ley plasmar las formulas jurídicas más adecuadas que permitan consolidar este ambicioso programa, las trabas e impedimentos legales deberán allanados en el ámbito jurídico por los integrantes de este poder y solo así el engranaje del Sistema Nacional de Planeación Democrática podrá funcionar en la forma ideada, logrando los resultados esperados desde el inicio de su concepción.

Los Estados de la República requerirán en su régimen normativo interior, recibir los cambios que impactarán en sus leyes regionales y ajustando sus actividades al ritmo marcado por la federación, modificaran sus cuerpos legales en la tarea que les compete en esta concepción política. La pluralidad existente en algunas de estas entidades, que no han entendido que la diversidad de opiniones enriquece y fructifica en él dialogo responsable, han tomado una actitud de confrontación con una visible intención protagónico - partidista cuya consecuencia se refleja en el magro resultado legislativo y la respuesta esperada por la federación se difiere mas allá de lo razonablemente proyectado y necesario.

El Congreso de la Unión, deberá poner mayor énfasis en que el cambio constitucional al tener una consecuencia en el nivel local, deberá ordenar en forma expresa que las modificaciones de la Ley estatal para adecuar el marco local respecto de la máxima ley, tengan que ser verificadas en un término perentorio y así evitar lo acontecido en los poderes judiciales locales, donde una buena parte de ellos siguieron el ejemplo de la federación entendiendo el cambio de los tiempos y otros, los menos, por múltiples razones entre las que podemos incluir desde la ignorancia del papel estatal como proyecto de una nación, hasta la actitud de "en mi estado nadie debe decirnos lo que tenemos que hacer" no han actualizado a la fecha los marcos jurídicos locales, y a la fecha, incluso las reformas del artículo 115 que tenían un año de plazo para ser realizadas en las constituciones locales aún no se han hecho.

El municipio reconocido como un espacio administrativo de la mayor relevancia por el trato directo con la ciudadanía, no se escapa de tener una situación similar a la de las entidades federativas, pero con la diferencia que la mayor parte del territorio nacional municipalmente hablando, carece de los recursos administrativos, logísticos, económicos y de capacitación que garanticen en el corto plazo, la adecuada asimilación de las responsabilidades que esta concepción política implica; la renovación de las administraciones, su alto porcentaje de servidores públicos carentes de los conocimientos básicos para su desempeño y la dificultad de capacitar permanentemente a quienes llegan por primera vez a administrarlos o sin aptitud en la cultura de rendición de cuentas, frenan la posibilidad de que el municipio logre ser el eje en la toma de decisiones políticas sumando voluntades.

Es cierto que los apoyos económicos directos, los estímulos fiscales incrementados y la ayuda en especie, condicionados al cumplimiento de formalidades preestablecidas, fomenta la cultura de la satisfacción del respaldo documental que registra el origen del ingreso y la forma de aplicación de los recursos. Solo los municipios de gran potencial económico tienen este esquema, el cuál se reduce a un pequeño número de ellos a nivel nacional, y la gran mayoría están en el caso de excepción, pronosticándose en este nivel de gobierno, una dificultad por superar no solo en el régimen de administración del programa para un Nuevo Federalismo, sino de acciones futuras de aplicación municipal en general.

4.4.2 De Desarrollo Social.

La lucha armada en el sureste mexicano es un indicador nacional de lo que ocurre realmente con el desarrollo social, cuya bandera fue precisamente la falta de desarrollo en general y de grandes extensiones de territorio de la federación que no han podido ser rescatadas de una ancestral marginación, ello puso en alerta a quienes dedican sus esfuerzos para encontrar solución a los grandes problemas que México tiene como Nación y por ser el desarrollo social en cualquiera de las facetas que se quiera pensar, el punto central de cualquier polémica política; es aquí en donde continúan los esfuerzos para canalizar de forma responsable, efectiva y evaluable, los recursos que pueda disponer la federación para equilibrar la pobreza de muchas regiones y con énfasis por el levantamiento armando en el sureste nacional.

Desde el año de 1983, la Constitución Federal se reformó para fortalecer a la célula de la organización político - social y centrar en tres líneas de acción, el esfuerzo de las tareas nacionales: Creación del marco normativo que diera el sustento necesario para que la autoridad abandonando la arbitrariedad, pudiera ejercer un arbitrio dentro de los causes legales, teniendo como premisa que la actuación del servidor público se constriñe únicamente a lo que esta permitido por la ley; el fortalecimiento de las finanzas municipales, a través de una vigorosa descentralización de la función hacendaria, que acercara el flujo económico necesario para consolidar todo el aparato administrativo que incremente el potencial de la región; y la participación en el desarrollo, entendida como una integración armónica en donde sus partes integrantes marchen a un ritmo similar garantizándose con ello el desarrollo de los grupos marginados.

La Secretaría de Desarrollo Social encargada de las tareas de la atención a zonas o regiones con mayores rezagos, donde el valor de la equidad, implica dar un trato diferente a esas áreas, pues no puede tratarse igual a los desiguales, ha implementado entre otros, el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1995-2000, el cual no ha podido concretar el ambicioso proyecto de homologar el desarrollo del país, pues las desventuras naturales, en Chiapas, Tabasco, Guerrero,

y poblaciones desérticas del país, han requerido de la asistencia imprevista debido a las catástrofes naturales, rebasando las expectativas de lo ya planeado.

Diversos ajustes en la macroeconomía, han limitado también si no los programas, si el alcance de los mismos. Los objetivos del desarrollo de los pueblos indígenas, tampoco representan todos los rubros que una población de esta naturaleza requiere para modificar su expectativa de vida, encontramos a la educación, la salud, la vivienda y el medio ambiente como puntos centrales del desarrollo social, sin embargo, podemos considerar que la descentralización de acciones de la federación en estos ámbitos, ya se contemplaba en esas respectivas secretarías de estado.

Los Convenios de Desarrollo Social celebrados entre la federación y los estados, anunciados con cierta espectacularidad, por ser los documentos en donde se contiene básicamente la suma económica que se asigna a esa entidad en particular para rubros muy definidos como lo es el combate a la pobreza, desarrollo urbano y vivienda, distribuidos hasta antes del Ramo 33 en los fondos de Desarrollo Municipal y Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo, tienen tintes publicitarios que no son bien vistos por la generalidad, pues no es otra cosa que el dinero público destinado a satisfacer las necesidades inmediatas de los centros de población con escaso desarrollo como consecuencia de la carencia de opciones para nivelar el desequilibrio social; y en esto, quien tiene la encomienda de hacer la distribución proporcional pareciera que concede gracia ya que su comportamiento es de excesiva generosidad por los porcentajes inusitados en incrementos que así se anuncian, y se percibe en todo este proceso en general un alto nivel de discrecionalidad en la determinación de los montos.

La administración de los recursos de todos no debe de tener esa connotación displicente, pues únicamente se cumple con la obligación que la misma sociedad impone respecto de la aplicación de su patrimonio.

La percepción identificada en número importante de comentarios en los medios masivos de comunicación, es que la aplicación de los recursos tanto de la federación a los estados y de estos a los municipios, debe llegar con agilidad y oportunidad, sin embargo estas condiciones no han sido satisfechas con el programa para un nuevo federalismo, pues las instancias de promoción y mecanismos de atención a los objetivos de desarrollo social, constituyen una instancia burocrática cuyo peso agotan en la nómina una buena parte de esa disposición de recursos, la duplicidad de funciones en el ámbito local y federal es de sobra conocida en esta materia.

Por otro lado, al ser distintas dependencias las que programan el presupuesto de lo disponible para el desarrollo, limitan en mucho el accionar de esta instancia, que se convierte en el órgano que entrega físicamente lo reclamado, pero únicamente en la medida en que le es permitido por la otra instancia. En fin, convierte a quien desempeña la labor del desarrollo social, en un personaje con apariencia de mucho conocimiento de la problemática nacional, y también con el apoyo económico para

solventar la eventual solución, lo que también influye para tener cierta influencia política y que la dependencia se pueda convertir en un espacio privilegiado para el clientelismo electoral.

El Programa para un Nuevo Federalismo, parte de un plan de mayores expectativas, parte del reconocimiento de que el crecimiento y la estabilidad económica tendrán poco significado para el desarrollo si no se refleja en el bienestar colectivo. Esta declaración que pareciera trivial u obvia tiene gran significado si se voltea la mirada a la historia del país; el llamado desarrollo estabilizador que se tradujo en aceptables tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto, no redituó en palpables beneficios sociales ni en una mejor distribución de la riqueza, no se diga ya de las severas crisis económicas, cada vez más profundas, que viene experimentando nuestra nación a partir de la segunda mitad de la década de los años setentas²⁶, y que nos permite adelantar que por su estructura, en lo social y específicamente en materia de pobreza, este programa no adelantará soluciones significativas.

Ya iniciado el nuevo milenio, la polémica sobre la distribución de la riqueza que equilibre el desarrollo social, cobra vigencia cuando al final de la administración 1994-2000, continúan las marcadas diferencias en ciertos estados, donde no se ha percibido el beneficio del programa en comento, y la lucha cívica armada continua solicitando la reivindicación del clamor de los beneficios que se anuncian por la administración pública federal, y en donde el nuevo régimen político y nueva gestión administrativa, no dan continuidad a las líneas programadas y además no se propone de entrada ninguna acción federalista consistente.

La evaluación de los resultados del programa del nuevo federalismo, son hasta estos días parciales, dispersos y muy limitados aún, pues es necesario aceptar como supuesto básico la dificultad de conciliar la planeación a largo plazo, con la gestión ejercida del programa hasta el momento.

Parece irrealizable la planeación del esfuerzo colectivo en unas condiciones tan cambiantes del presente, que influyen en la modificación de las predicciones y variación de las conjeturas; se pueden aproximar los objetivos de este plan, pero no dejar de percibirse el incumplimiento mayoritario de los objetivos y metas fijadas en el inicio.

4.4.3 De Desarrollo Regional.

La división de poderes en el Programa para un Nuevo Federalismo, tiene una connotación inmediata de participación de todos los sectores de la población y un

²⁶ Gómez Collado Roberto et. al., "El Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 y las Relaciones de Coordinación Federación-Estados", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Números 34-35, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1989, p. 20.

impacto destacado en el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales al armonizar las responsabilidades en los tres órdenes de gobierno y orientarse a la ejecución de las políticas de desarrollo regional y urbano, en especial de reforma agraria, esto reducirá en el pronóstico, la desigualdad entre las ciudades y el campo. Acciones generadoras del empleo permanente y empleo temporal mejorarán las condiciones de vida de la población, en esto los gobiernos locales tienen prioridad en los programas estratégicos que propongan.

La actitud positiva hacia la regionalización, se ha hecho en mucho por órganos revestidos de facultades, que son ejercidas en determinada circunscripción y bajo el poder jerárquico del delegante (que no descentralizante) como son los representantes de la Secretaría de Desarrollo Social para zonas determinadas, quienes constituyen un esquema rígido cuya tendencia será una necesaria flexibilización para lograr el impacto regional adecuado.

Es claro que la transferencia regional de la administración por parte de la federación, lleva inherentes también, la relativa a programas y recursos; estos últimos ejercidos bajo supervisión directa de quien traspassa y a pesar de la autonomía del estado o municipio receptor de esta transferencia y de no hallarse bajo el control jerárquico; existe este requisito para encauzar con eficiencia los recursos, bienes, servicios o patrimonio transmitidos.

Parte del fundamento normativo de la regionalización lo encontramos en la fracción VII del artículo 116 de la Constitución Federal que establece: ...La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos, del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con los municipios, a efectos de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior... , y en la fracción XXX del artículo 73 donde se establece la facultad del Congreso de la Unión: ...Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a efecto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por ésta Constitución a los Poderes de la Unión... .

También el párrafo primero del artículo 90 de la Constitución, es donde el Ejecutivo Federal encuentra el marco jurídico para la administración centralizada, donde se advierte que "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (ya no existe ninguno con la reforma política que hubo en el D.F.) y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación...; estos preceptos constituyen el fundamento constitucional, para distribuir en el ámbito nacional las facultades para atender de manera prioritaria los problemas sociales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Sistema Nacional de Planeación Democrática junto con el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, son los medios mediante los cuales se posibilita la descentralización, la desconcentración administrativa de personal y de recursos para cumplir esas tareas, en donde la rectoría federal deberá ser de apoyo técnico, supervisión y fiscalización de la operación de los programas, pero que los resultados merecen ser evaluados, al menos en lo que respecta al programa, por lo que se realiza un ejercicio de esto más adelante.

El país al ser una unión de estados con diferencias muy marcadas, con pocos municipios solventes y la gran mayoría de ellos con grandes rezagos, necesita un programa como el de un nuevo federalismo para crear beneficios que se traduzcan en una mayor capacidad adquisitiva de los mexicanos y mas infraestructura rural y urbana acredite del desarrollo social pregonado.

Los efectos han sido mas lentos de lo esperado quizá por una inercia de los encargados de instrumentar las acciones para conservar un poco más la fuerza que le da el pequeño poder de la toma de decisiones. También la lucha armada de Chiapas y las contingencias naturales de Tabasco y Guerrero acontecidas en estos años han provocado una mayor disposición de recursos y priorización de los programas regionales de desarrollo, difiriendo las actividades en otros estados de la federación que sin sufrir una situación trágica natural, en forma similar tienen consecuencias añejas equiparables a las situaciones de emergencia sucedidas en aquellos estados.

4.4.4 De Desarrollo Administrativo.

En el Plan Nacional de Desarrollo, se contiene la preocupación de desincorporarle a la Administración Pública Federal, una serie de tareas de secundaria satisfacción; motivado el nuevo federalismo no solo por el clamor regional de permitir a las administraciones regionales de los estados y municipios que demandaban mayor participación en la administración de bienes y servicios a la población, sino también por la marcada pobreza de muchos poblados de todo el país, en donde Chiapas por su lucha armada fue un detonante del arranque de este programa, en donde se percibía un dilema que no podía pasarse por alto; o se atendía el problema de pobreza y marginación de una cantidad importante de mexicanos, o la lucha armada crecería en muchos puntos del territorio, poniendo en serio riesgo la estabilidad del país, ya que muchas de sus regiones presentan en la actualidad características similares que las convierten en medios propicios para el estallamiento de movimientos rebeldes.

Lugares identificados como preocupantes fueron atendidos de inmediato y en el transcurso de los años se han convertido en motivo por otros, pues han visto la asignación permanente de recursos, cuando al tener condiciones similares de

pobreza, otros no han recibido el mismo trato de la federación. Del año de 1983 en que las reformas constitucionales al municipio se publicaron para dar solidez a la administración pública mas directa a la población, hasta el año de 1995 en que supuestamente el Programa para un Nuevo Federalismo se aplica, no se había sentido en los hechos y en la realidad social, el efecto del fortalecimiento legal, pues había que acompañarlo con las acciones que la convirtieran en algo tangible; toca al programa en estudio, ejecutar lo plasmado en la ley convirtiéndolo en trabajo público, lo cuál a todas luces no cumplió.

El proceso descentralizador a pesar de servir de motivo de expectación por publicitarse en convenios y en entrega real de funciones, recursos materiales, financieros y humanos, causando una sensación paternalista, ha motivado a los Estados integrantes de la federación para aplicar en su interior esta misma política administrativa y delegar funciones a los municipios como las de desarrollo urbano, tránsito, concurrencia o delegación de cobros impositivos, etcétera.

Habría que evaluar en lo particular cada programa de los muchos que se han formulado en todas y cada una de las Secretarías de Estado y organismos descentralizados, que tienen esta misión delegadora para poder hacer un pronunciamiento de efectividad pormenorizada, lo que excedería la pretensión de este capítulo, sin embargo se percibe una opinión dominante en las publicaciones especializadas, para ampliar la cobertura, eficiencia y eficacia de los servicios, llevando en sus funciones la nueva concepción del federalismo, como sistema incluyente de todos los niveles de poder y sectores de la sociedad para la atención de los asuntos públicos, que en última instancia, es también preocupación de todos.

Las áreas identificadas como prioritarias, se ha dejado claro, son las de competencia educativa, salud, hacendarias, agrarias, ganadera, de desarrollo rural, de desarrollo social, de medio ambiente, recursos naturales y pesca, comunicaciones y transportes y, programas especiales de la administración pública federal; en todas ellas en mayor o menor grado se están sucediendo el cumplimiento de objetivos, mismos que en ciertos sectores se prevén acciones en el medio plazo; no obstante lo anterior habrá que replantear algunos de estos objetivos e intensificar la participación regional como pudiera ser un compromiso adicional por los estados en materia de seguridad pública por ejemplo, en tanto que en otras áreas aún no contemplados en los programas especiales, pudieran tener una inclusión promotora de mejores expectativas de desarrollo como los transportes y comunicaciones regionales.

4.5 Subprogramas.

Dentro de lo urgente, hay aún cosas inmediatas y dentro de ellas podemos citar el aspecto jurídico ya que se estima como restringido, que en vez de ser medio de desarrollo del sistema social, es una camisa de fuerza limitante de sus aspiraciones,

de ahí que una vez identificado el ordenamiento legal como inadecuado para permitir toda la serie de acciones propuestas, éste debe atravesar por una cruzada de actualización para posibilitar la plena aplicación de Programas similares, porque la autoridad solo puede realizar lo que la ley permite, convirtiendo en conducta ilegal todo lo que no se ajusta a su contenido. La reforma constitucional y después las reformas a las demás leyes federales y locales que son necesarias reformar para dar lugar a un federalismo distinto, serían las primeras acciones directas y para ello necesitará de adecuaciones constantes incluso dentro de otros períodos de gobierno, para cumplimentar los objetivos por cumplir tanto del programa establecido como otros que pudieran definirse en este sentido.

4.5.1 Federalismo y Descentralización.

En esta expresión, se encuentra condensada la esencia del programa, es después de la modificación legislativa, la tarea inmediata a cumplir y es en el poder ejecutivo en donde a plenitud se manifestaría la voluntad de delegar funciones con proyección del beneficio social.

El poder judicial sufrió en su estructura una transformación de fondo en el inicio del presente régimen y una vez recibida la experiencia de su eficacia, volvió a sufrir un ajuste en la parte funcional de un consejo de la judicatura, ya en la parte final del sexenio; ha evolucionado cuantitativa y cualitativamente y constantemente se adecuará a la función de aplicación del derecho como lo hace cuando la sociedad le crítica su trabajo.

El poder legislativo amén de modificar el marco jurídico promotor del ideal descentralizador, asumió mayores responsabilidades derivadas de una mejor supervisión de la labor ejecutiva y de la fiscalización de la aplicación de los recursos presupuestados. Es entonces el ámbito del poder ejecutivo en donde la descentralización tiene su mayor actividad generadora de perspectivas sociales y en forma gradual el más numeroso grupo de acciones se da en el ámbito federal, después en el estatal y finalmente hacia los municipios.

El centralismo burocratizó el servicio público, acaparó el grueso de los recursos destinados a la labor pública, desplazando a últimos términos las labores de creación y aplicación de leyes. Al administrar el Ejecutivo Federal la casi totalidad de recursos públicos, dejó a los otros dos poderes solo un mínimo aproximado y variable del 5% del ingreso y gasto total del presupuesto, convirtiéndose tradicionalmente en el más poderoso y rico de los poderes; en donde precisamente tiene aplicación la renuencia anterior de descentralizar el poder, es decir, descentralizar la administración. Convertido el Ejecutivo Federal en un gran órgano público, con toda la sensación de poder que ello implica para su titular que puede nombrar y cambiar a los principales responsables de la función pública y de la vida

política, no podía aceptar la sugerencia de la pérdida o merma de muchas de sus funciones, pues significa proporcionalmente el menoscabo de ese poder.

Los convenios de coordinación entre las dependencias del Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales, es el medio jurídico por el cual se hace patente la voluntad delegadora de funciones y recursos; a su vez los estados harán lo propio según criterios disímboles con los ayuntamientos de sus municipios, el acto protocolario de cada Secretaría de Estado con los ejecutivos de los estados ha sido muy festejado, pero el resultado donde se evalúa el impacto del beneficio social, ha quedado de lado, y la Comisión Intersecretarial para el Impulso al Federalismo no difundió las acciones y logros en la medida que se hizo de la causa, y prácticamente se considera permanentemente inactiva dicha Comisión.

El Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, es quien detentó el cargo de secretariado técnico, quien con el asesor presidencial para el impulso del federalismo, proponen las medidas necesarias al Secretario de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, y Contraloría y Desarrollo Administrativo. En materia de educación pública y salud, podemos afirmar la existencia de una vigorosa pero incompleta descentralización de funciones, tal como se muestra en capítulos posteriores, reservándose la Federación la atención de aspectos considerados como normativos, y las actividades que evitan duplicidad de funciones u optimizan recursos, son ya dejados en manos mas cercanas a la población, tal como se apreciará en detalle en los capítulos posteriores.

En agricultura, ganadería y desarrollo rural, se ha demostrado que los proyectos y programas que son alicientes de la producción, que generan obras de irrigación, drenaje e infraestructura rural, pueden y deben promover la acción y ejecución de muchas de ellas por las propias comunidades; el programa correspondiente al campo, a su vez, es capitalizado con mas oportunidad por los gobiernos locales.

En medio ambiente, recursos naturales y pesca, acontece lo mismo que en las zonas rurales, donde la administración de la infraestructura acuícola, de las funciones de supervisión de los recursos naturales silvícolas, cinegéticos y de medio ambiente, son mas aprovechados por quienes directamente obtienen dividendos y beneficios; los programas de agua, alcantarillado, drenaje y la rehabilitación de la infraestructura de la Comisión Nacional del Agua, tienen una cobertura más eficiente con la administración regionalizada.

Los tramos carreteros con mantenimiento de recursos federales, bien sea de naturaleza rural, o de la red secundaria son vigilados y reparados sin mayor tramitación administrativa, los servicios portuarios a su vez son transferidos a los estados costeros; en fin, las acciones directas que pudieran alcanzar un número cercano a las dos centenas en todas las secretarías de estado involucradas, al final de esta administración si se cumplen, deberán dar un giro diferente al que tenía la administración pública al inicio del sexenio y fincarán las bases para la continuidad del fortalecimiento regional, impidiendo que la pretensión gubernativa futura quiera dar un cambio de dirección sobre todo en sentido contrario.

4.5.2 Federalismo Hacendario.

Si de dinero y recursos económicos se trata, la administración pública está obligada al manejo transparente del mismo, fomentando la cultura de rendición de cuentas con el respaldo documental oficialmente aceptado; el destino del gasto en infraestructura, obra, e insumos, debe ser más que nunca como establece la Constitución, licitando públicamente sus adquisiciones y obras públicas para tener la mejor opción de adquirir y contratar obras y servicios, y la optimización del ingreso en la multiplicidad del sistema impositivo.

Dichos procedimientos requieren de una constante actualización en la perfectibilidad del presupuesto de los diferentes niveles de gobierno, así como en su aplicación y comprobación, la supervisión y control de fondos federales ejercidos por los estados y municipios debe replantearse a la luz de nuevas formas de colaboración, la desconfianza del gobierno federal en el manejo de dichos recursos por las autoridades locales es bien fundado, pero no debe ser el pretexto permanente para mantener dicha situación inamovible.

La Coordinación Fiscal, instrumento moderador de las diversas actividades en esta materia, por parte de quienes tienen una labor hacendaria, requiere en el marco de este programa madurar un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, en donde el Secretario de Hacienda tendría un papel trascendente no solo por encargarse de la funcionalidad y ajuste del sistema, sino en una mayor medida, por tratarse del recurso con el que la economía nacional debe de funcionar, haciendo que las fuentes de ingreso fluyan constantemente y en ascenso, para alcanzar un equilibrio presupuestal en donde se logre la provisión de servicios públicos, la continuidad del gasto corriente, se fomente la creación de empleos, se logre la inversión y el ahorro, en fin, se efficienten las finanzas públicas alejando los riesgos de presiones sociales y se haga cada vez más equitativo el reparto y transferencia de fondos a los estados.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, también se fortalece con la idea del nuevo federalismo, en tanto que propicia mayor participación de las organizaciones sociales para buscar mayor equidad con el trato a los contribuyentes; la política tributaria contempla así una mayor recaudación y distribución hacia los estados, que garantice la conclusión de los proyectos presupuestados en los ejercicios fiscales anuales. Las finanzas sanas, crean un orden social ascendente, pues la infraestructura se mantiene y se logra un incremento que impacta a su vez en mayor bienestar público y privado, generando expectativas de desarrollo, empleo y crecimiento.

Una mayor cobertura en los servicios por parte del estado en general con sus tres niveles de gobierno, produce mayores desplazamientos poblacionales, menor

pérdida de horas - hombre, y consecuentemente ahorros en términos de productividad social.

Lograr que el recurso económico sea bien administrado y mejor manejado por quienes tienen el conocimiento más directo de los problemas sociales y a su vez la solución más viable, que son los municipios y las entidades federativas, son algunos de los fines intrínsecos de las propuestas que en la materia aporta el Programa para un Nuevo Federalismo.

4.5.3 Renovación Municipal.

El Ayuntamiento del Municipio Mexicano, conserva la estructura que tradicionalmente identifica y seguramente representa a la población en su interior, sin embargo a pesar que desde 1983 se patentizó la intención de dar al municipio mayores expectativas mediante una reforma a la Constitución, fue necesario que la experiencia acreditara que el simple cambio en la norma jurídica no es suficiente para que esto se traduzca en el cabal cumplimiento a esos mandatos; el "se acata pero no se cumple", sofisma empleado para dejar de hacer lo debido y que históricamente es asociado a una desobediencia cívica, pareciera repetirse en el caso del municipio; la voluntad política, único ingrediente ausente en la planeación de la reforma de 1983, se presentó más de una década después y es cuando se percibe la consolidación de los ayuntamientos con una carga importante de actividades propiciadas por la descentralización.

El problema de difícil solución, estriba no en los municipios económicamente consolidados, quienes poseen la infraestructura económica y humana para solventar cambios en su administración, sino en aquellos cuyos recursos son mínimos y los servicios públicos que prestan son en la misma proporción. Ahí cada cambio de gobierno significa la pérdida del recurso humano conocedor (al menos de tres años) y el reto de capacitar a quienes ingresan en el ejercicio de la administración pública es de enormes proporciones.

Los diferentes programas de obras, infraestructura, dotación de recursos, etcétera, no son aprovechados por los municipios a cabalidad debido a la falta de cultura en rendición de cuentas, pues para solicitar el apoyo de la federación se debe justificar el destino y aplicación de los recursos; la evaluación del programa descentralizador a los municipios, no ha sido presentado a estas alturas del inicio del nuevo milenio, quizá por ser múltiples las acciones emprendidas hacia los mismos y, mucho más aún, si consideramos los dos mil cuatrocientos veintiocho existentes en todo el territorio nacional. Un ejemplo de esto lo constituye la materia hacendaria en donde los múltiples convenios firmados en este rubro, ilustran sobre el apoyo positivo y el incuestionable beneficio hacia la administración más sensible de los recursos comunes que es el municipio.

En lo municipal con el Programa para un Nuevo federalismo o sin el, el reto no es darle mayores atribuciones a los municipios, sino pensar en darles mayores posibilidades reales para poder cumplir al menos con las que hasta ahora tienen asignadas, que en interpretación estricta de la Constitución, ya tienen todas en materia de los servicios públicos, al señalarse una lista de ellos, pero además, dando a cada uno de ellos la posibilidad para prestar todos aquellos para los que tengan recursos económicos.

4.6 La Evaluación del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

La evaluación general del programa es en este caso específico, una parte del mismo que, en términos reales se realizó por la Secretaría de Gobernación y se hizo pública a manera de Balance Sexenal en el mes de noviembre del año 2000, a menos de un mes de que concluyera el periodo presidencial correspondiente y de vigencia de dicho programa.

El citado balance se consideró la evaluación oficial del programa, que si bien se considera para los efectos de este trabajo, no limita la evaluación del mismo, considerando que la información ya es pública para algunos de los casos y algunas de las acciones específicas que son materia de dicho programa.

La Ley de planeación determina en su artículo tercero, párrafo segundo que: Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución y se evaluarán resultados. Cabe precisar que esta disposición es la única en dicha ley que alude de manera expresa a la evaluación de las acciones, lo cuál es sumamente necesario, pero demasiado precario en lo específico y desarrollado de los mecanismos, formas y procedimientos para la completa y satisfactoria evaluación de las acciones relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas creados para tal efecto.

En relación a la evaluación formal del Programa para un nuevo Federalismo 1995-2000, los resultados del mismo se tendrían que informar por los Secretarios de Estado de los ramos que correspondan al mismo, a la Cámara de Diputados, una vez que rindan el informe de la cuenta pública que se ejerció en su respectiva dependencia en el ejercicio presupuestal inmediato anterior; es decir, la evaluación completa y formal por parte del Poder Legislativo, poder distinto al ejecutor del mismo, se realizaría en el segundo semestre del año 2001, tal como lo establece la normatividad aplicable, y no simplemente como lo prevé la ley de planeación que solo contempla el informe de avances, que a todas luces es distinto a una evaluación.

Por otro lado, la evaluación de este Programa, se puede realizar en términos administrativos de acuerdo a los lineamientos teóricos de las políticas públicas,²⁷ que consideran que la Política Pública: Es la búsqueda del cumplimiento de ciertos objetivos relacionados a un problema o asunto público. Cabe mencionar que hay quienes han manifestado que desde siempre la política es pública y por tanto todas sus acciones realizadas tienen este carácter.

Existe consenso en señalar que para la definición de una política pública y como elementos que la componen, se tienen que cumplir y satisfacer a plenitud al menos las siguientes seis etapas²⁸ de :

- a) Agendación.
- b) Estructuración.
- c) Diagnóstico.
- d) Formulación.
- e) Implementación.
- f) Evaluación.

La Agendación del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, se define fundamentalmente a partir de que el Plan Nacional de Desarrollo para el mismo periodo, establece que el federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un país mas equilibrado y con más justicia.

Para llevar a cabo lo anterior, el mismo decreto por el que se aprueba dicho programa, considera: ...Que se debe hacer con pleno reconocimiento a la soberanía de los estados y la libertad municipal, emprendiendo una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, tomando en cuenta para lo anterior las propuestas de los sectores público, social y privado.

Cabe mencionar que los asuntos del federalismo se mantienen vigentes en la agenda nacional desde hace algunos años, e incorporada a la discusión general de la Reforma del Estado, o como ahora, incluidos en la agenda específica de acciones concretas para un sexenio gubernamental.

La estructuración del programa, entendida como la disposición de las distintas partes del mismo y como la armazón que brinda sustento a los demás elementos, está constituida por:

- 1) Marco de Referencia, que incluye antecedentes del federalismo en México, consideraciones generales acerca del sistema federal y la definición de lo que sería un "Nuevo Federalismo".

²⁷ Planteamientos sugeridos por José Luis Méndez Gómez, en su Programa de Exposiciones del Curso: "Temas Actuales de la Administración Pública", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios de Posgrado, UNAM, México, D.F., 1997.

²⁸ De acuerdo al Ciclo Global planteado por Luis F. Aguilar, Compilador, *La Hechura de las Políticas Públicas*, Estudio Introductorio, Editorial Porrúa, México D.F., 1992, p.p.40-83.

- 2) Objetivos Generales, que en diez objetivos fundamentales (ya anotados anteriormente) pretenden fortalecer la unidad nacional y la soberanía, el respeto al Estado de Derecho y la justicia social; con el propósito de alcanzar un desarrollo económico nacional y regional vigoroso y sostenido, en un marco que concibe a un "Nuevo Federalismo" como la búsqueda de nuevas relaciones intergubernamentales basadas en los principios de coordinación y cooperación.
- 3) Orientación Estratégica, que para impulsar y orientar el fortalecimiento del sistema federal, deberá aplicar una estrategia multisectorial, interregional e interinstitucional, que ordene los esfuerzos, dé integridad al proceso y articule las acciones vinculadas a su ejecución.
- 4) Líneas Generales de Acción, que son los cambios y reformas que en lo jurídico, político y administrativo el Poder Ejecutivo Federal promoverá para cumplir con los objetivos generales del programa. Estas se consideran realizar en los ámbitos del desarrollo político - institucional, del desarrollo social, del crecimiento económico, del desarrollo regional y del desarrollo administrativo (ya comentadas con anterioridad).
- 5) Subprogramas, que en tres tipos de subprograma; federalismo y descentralización, federalismo hacendario y renovación municipal, determinan 124 acciones concretas identificadas como líneas de acción, para cumplir los objetivos del programa con las estrategias definidas en el mismo.
- 6) Anexos, dos en total, el primero de los cuales relaciona los avances en las acciones de la materia durante 1995 y 1996, anotando las perspectivas²⁹ de las mismas; y el segundo, consistente en la lista de 24 programas sectoriales de la administración pública federal en los que se contienen acciones de descentralización, es preciso mencionar que existen secretarías de estado que desarrollan uno o varios de estos programas, pero hay otras que no desarrollan ninguno.

La estructura del programa, es suficiente de acuerdo con sus objetivos, también es debidamente ordenada, aunque es confusa al no enumerar sistemáticamente ni representar de manera gráfica homogénea a las líneas de acción, que son las acciones concretas por realizar en los subprogramas, lo que indica falta de uniformidad para cosas iguales, y también más de fondo que de forma, las líneas de acción correspondientes al subprograma de renovación municipal, no tienen responsable expreso para su realización como se puede apreciar en las demás, con lo que la responsabilidad se diluye en términos de las responsabilidades del caso, ya que por la naturaleza de esas acciones y la metodología del programa, la responsable de su implementación sería una comisión intersecretarial.

El diagnóstico del Programa, puedo decir que es precario e inadecuado, es decir, las provisiones de los recursos económicos iniciales para implementar las líneas de

²⁹ A mi juicio, perspectiva es como lo señalé con oportunidad en el capítulo anterior, una forma o parte de la visión con que se observa algo, y tendencia sería el comportamiento de una cosa o fenómeno a través del tiempo, generalmente referido en este estudio al futuro; por lo que para mí es tendencia lo que para el Programa para un nuevo Federalismo es perspectiva; cabe precisar que es más adecuado el concepto tendencia para identificar los fenómenos futuros del federalismo, por que ellos no son espontáneos o casuales, sino que son como el mismo concepto, fuerzas que dirigen algo hacia un punto o dirección por efecto de un impulso, fuerza, o acción determinada.

acción se reducen al señalamiento que hace el decreto correspondiente, de que: ...La Secretaría de Gobernación y las entidades del sector elaborarán sus correspondientes programas anuales, los que servirán de base para la integración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto, a efecto de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice las provisiones de los recursos presupuestales necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos del programa, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en la programación anual del gasto público...

Esta disposición aplica de manera similar para todas las dependencias de la administración pública, especialmente en las encargadas de desarrollar los programas sectoriales relacionados en el anexo número 2 del mismo programa. Al respecto es notable que no se tiene en ningún caso la estimación del costo económico de ninguna línea de acción, es decir, la indeterminación de costos de las acciones coloca en altos niveles de vulnerabilidad los resultados de las mismas por razones presupuestales, al no asignarse partidas específicas que permitan su adecuada o certera implementación.

Otras deficiencias en el diagnóstico del programa, las constituyen la falta de selección de criterios para elaborar el propio diagnóstico, es evidente también la falta de elementos explicativos en general, de las causas que motivan las propuestas de cambio y reformas en todo el ámbito del sistema federal, es decir, se rehuye explicar todas las razones del estado actual del federalismo en México, desarrollando únicamente la parte propositiva y de alternativas; así mismo no se contemplan resultados previos en esfuerzos o acciones similares implementadas o ejecutadas en otros periodos gubernamentales, lo cuál sin duda lo hace parcial y con apariencia de partir de cero.

La formulación del programa define el contexto de su aplicación, propone alternativas de acciones generales y específicas con estrategias especiales para cada subprograma, redactadas todas ellas en un contexto legal que aunque incompleto es suficiente para cubrir los requisitos de legalidad aplicable, con lo que la insuficiencia de normatividad no es propio del mismo programa, si no de su contexto y en su caso, una deficiencia más en el diagnóstico jurídico del mismo. Es importante señalar que por el rezago en la materia, las propuestas y acciones programadas, cuentan por demás, con la legitimidad necesaria para su implementación.

La implementación del programa, como ya he mencionado en algunas partes de su estructura, ha tenido grandes variantes, si bien dicho programa contempla la realización de acciones de forma vertical y horizontal, algunas de ellas se han realizado de manera incompleta o defectuosa, es el caso que en las de tipo vertical como la presupuestación, ésta ha sido inadecuada para su optima implementación como ya se ha mencionado; respecto a la programación, el Programa para un Nuevo Federalismo carece de un calendario de acciones (elemento fundamental de la programación) en el que se pueda determinar y evaluar el desempeño de las dependencias responsables de su implementación en un tiempo determinado.

Una gran deficiencia del Programa en mi opinión es que sus líneas de acción (acciones específicas por realizar), son básicamente declaratorias, ya que en la misma redacción se da un sentido impreciso acerca de los actos que debe llevar a cabo la administración pública para cumplir con esas declaraciones, que aunque me parecen adecuadas no recomiendan o establecen tareas y acciones específicas recomendadas y cuantificables en el horizonte del propio programa.

De acuerdo con mis observaciones a las 124 líneas de acción de los subprogramas, sólo 49 de ellas son claramente sujetas de evaluación, ya que se dan las unidades de medida que expresan la individualidad de cada acto; por citar un ejemplo de cada uno de los subprogramas, en el caso del correspondiente al de Federalismo y Descentralización, es claro que la línea de acción de transferir al Gobierno del Distrito Federal los servicios de educación básica, es perfectamente medible ya que se tendría que publicar en el Diario Oficial de la Federación el convenio correspondiente que consuma el acto de la administración pública federal determinado como una línea de acción.

Por otro lado, en el mismo subprograma de descentralización, es de difícil comprensión y por tanto evaluación, la línea de acción sugerida como: Apoyar el fortalecimiento de las instituciones del sector agrario y de los consejos agrarios estatales, como espacios de coordinación y concertación con los gobiernos estatales y municipales, dependencias del gobierno federal, así como con los sectores social y privado, a fin de atender y solucionar de manera integral la problemática agraria local.

Esta línea de acción es por demás imprecisa, no se dan definiciones básicas, y se refiere a la solución de uno de los problemas más agudos de la administración pública en el ámbito local que son los asuntos agrarios, lo cuál no debe plantearse en términos tan generales e incompletos como se hace en el programa, que además para evaluar dicha acción se tendría que determinar un amplio número de unidades de medida para tal efecto, las cuáles se desconocen.

En el caso del subprograma de Federalismo Hacendario se puede cuantificar y precisar si se ha derogado la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles; por el contrario, es difícil precisar el cumplimiento de la línea de acción identificada como: Analizar la operación anual de los sistemas financieros y fiscales para evaluar el cumplimiento de las metas presupuestales de cada gobierno en particular y analizar las condiciones y límites de acceso al crédito público.

Para lo anterior no se dan los lineamientos básicos ni la información indispensable para determinar una metodología y las unidades de medida correspondientes para aproximarse a una evaluación y al mismo entendimiento de la acción específica, incluso, para los mismos involucrados en esos actos.

Es también muy importante observar que dicha línea de acción supone la evaluación y el análisis de la operación de procedimientos de la administración

pública de los estados, pero sin precisarse bajo que condiciones, requisitos y cualidades ha de realizarse ese análisis y evaluación, lo que de ante mano sería arbitrario, discrecional, excluyente e impreciso al sujetar a dicha línea de acción a una evaluación.

De la misma manera sucede en el subprograma de Renovación Municipal, donde se puede referir con mucha claridad a la línea de acción de: Actualizar y profesionalizar a regidores, síndicos y servidores públicos municipales, para impulsar una mayor consistencia y racionalidad en el tratamiento y en la elaboración de las políticas públicas; en contraparte se tiene la línea de acción que resulta compleja y nada específica que propone: Profundizar la representación política mediante fórmulas que reflejen auténticamente la integración de los cabildos, en relación con las manifestaciones del pluralismo comunitario.

Esta línea puede ser de lo más confusa por que la palabra profundizar implica una dirección hacia dentro de algo, pero no precisa límites o condiciones, si se toma en cuenta que las manifestaciones de pluralismo comunitario son distintas en los 2,420 municipios del país.

Como se puede apreciar, las líneas de acción son en la mayoría de los casos declaraciones vagas, que no hablan de niveles, grados o cantidades de acciones a desarrollar, así también en estas declaraciones se habla de transformaciones, cambios, reformas, vigorizar o mejorar, sin decir en su caso como ha de llevarse acabo, que procedimientos seguir o que condiciones deberán reunirse para tales efectos, lo que por consiguiente generará problemas de implementación y falta de cumplimiento por consiguiente.

Es muy notoria en el Programa, la falta de consideraciones para una implementación del mismo bajo circunstancias no previstas o contingentes, que orienten en esa medida la implementación de las líneas de acción mediante alternativas preestablecidas.

La Evaluación del Programa para un Nuevo Federalismo, como ya se planteando, es un proceso que implica la observación con detenimiento de cada una de sus estructuras, sobre todo de las líneas de acción de sus subprogramas, esta evaluación se debe realizar considerando los parámetros de eficiencia, eficacia, satisfacción de necesidades y cumplimiento de procedimientos.

La evaluación también debe atender a la sucesión del programa, es decir, la continuidad de sus políticas o del programa mismo como tal, o bien transformado en otro instrumento, incorporado a otro programa o bien, con otro nombre, autoridades ejecutoras o estructura, pero con objetivos similares y estrategias parecidas. Es materia de la evaluación, aunque no está contenida en el Programa para un Nuevo Federalismo como tal, la extinción y terminación del mismo, si acaso, administrativamente se concluye por fenecer el periodo de vigencia del mismo en su reducido horizonte del año 2000, y por extinguirse de la misma manera el Plan Nacional de Desarrollo que lo fundamenta y que le dio origen.

La terminación del Programa no implica necesariamente el cumplimiento y la satisfacción de todos y cada uno de los planteamientos definidos, en este caso como objetivos generales, específicos y como líneas de acción.

A continuación se presenta en el cuadro de la siguiente página, un recuento del cumplimiento actualizado³⁰, de cada una de las 124 líneas de acción consideradas en los 3 subprogramas de el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

³⁰ Cumplimiento informado principalmente por cada Secretaría del Poder Ejecutivo Federal, según lo publicado por cada una de ellas en los informes de labores correspondientes a los años de 1997, 1998, 1999 y 2000, así como en los informes de avances en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo publicados por la Presidencia de la República para los mismos años y el Balance Sexenal de dicho Programa.

CUADRO DE EVALUACION BASICA DEL CUMPLIMIENTO DE ACCIONES DEL PROGRAMA PARA UN NUEVO FEDERALISMO 1995-2000

Número Progresivo	Acción Específica (Línea de acción)	Acción ya realizada SI/NO	Observaciones
EDUCACION			
1	Transferir al Gobierno del D.F. los servicios de educación básica	NO	Sólo se ha expedido la ley local de la materia
2	Transferir programas de alfabetización para adultos, primaria, secundaria, educación comunitaria y capacitación no formal para el trabajo	SI	Se han entregado 17 delegaciones del INEA a los estados
3	Transferir la construcción, equipamiento y mantenimiento de las escuelas	SI	Ahora el Capfce solo es normativo en la materia
4	Transferir la prestación de los servicios de educación comunitaria rural	NO	
5	Descentralizar la investigación, promoción, capacitación y difusión de las culturas étnicas y populares	NO	
6	Concluir la descentralización del subsistema de preparatoria abierta	NO	
7	Transferir los servicios de educación tecnológica de nivel medio y superior	SI	Parcialmente, se descentralizó el Conalep
8	Consolidar los sistemas regionales de investigación de ciencia y tecnología	SI	Se han creado 19 consejos estatales
9	Concluir la transferencia de las atribuciones de registro de las instituciones educativas y colegios de profesionistas y las funciones de vigilancia de servicio profesional	NO	
10	Descentralizar las unidades regionales de culturas populares	NO	
11	Transferir la administración de las villas deportivas y juveniles	NO	
SALUD			
12	Descentralizar las funciones operativas de promoción de la salud reproductiva, nutrición, salud mental, adicciones, accidentes.	SI	
13	Transferir las funciones previstas de los programas de medicina preventiva	SI	En su totalidad se transfieren
14	Transferir las funciones relativas al formato sanitario de bienes y servicios y control y vigilancia de los insumos para la salud, del agua y publicidad	NO	
15	Transferir funciones de organización social en la salud, administrar los centros de transfusión sanguínea y la administración de cuotas de recuperación	SI	Todas son funciones de los Estados
DESARROLLO SOCIAL			
16	Transferir gradualmente recursos para la superación de la pobreza	SI	Parcialmente, mediante el Ramo 33
17	Transferir funciones de planeación y vigilancia de programas federales: agua, electrificación urbanización, caminos rurales, etc.	NO	
18	Descentralizar funciones de apoyo a los pueblos indígenas	NO	
AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL			
19	Descentralizar la promoción y fomento de programas agropecuarios	NO	
20	Transferir las funciones de fomento y ejecución de la investigación, experimentación y transferencia de tecnología agropecuaria	NO	
21	Transferir la ejecución de proyectos de infraestructura agropecuaria	NO	

Número Progresivo	Acción Específica (línea de acción)	Acción ya realizada SI/NO	Observaciones
22	Descentralizar las funciones de organización de productores rurales	NO	
23	Descentralizar las funciones de abastecimiento de insumos y asistencia técnica	NO	
24	Transferir la planeación, ejecución y control de las acciones derivadas del Programa Alianza para el Campo	SI	Mediante la suscripción de convenios con las 32 entidades
MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA			
25	Transferir las funciones de control de incendios forestales, control de plagas forestales, inventario de recursos naturales, reforestación y tecnología forestal	NO	
26	Transferir la infraestructura de apoyo a pescadores, 12 centros acuícolas, administración de enbalses cerrados y proyectos de acuicultura	SI	Con avances parciales en cada caso
27	Descentralizar las funciones de administración de parques nacionales, calidad del aire, permisos de caza y expedición de licencias a fuentes fijas de contaminación	NO	No se han asignado presupuestos correspondientes
28	Concluir la transferencia de programas de uso y conservación del agua	SI	Con avances promedio del 90%
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES			
29	Descentralizar la construcción y conservación de caminos rurales y alimentadores	SI	Con 30 y 12 estados respectivamente
30	Transferir el programa de conservación de caminos rurales con uso intensivo de mano de obra	SI	Ya los operan 30 estados y se extinguió el organismo federal que era el encargado
31	Descentralizar las funciones de mantenimiento y conservación de la red secundaria de carreteras.	SI	Parcialmente a 12 estados
32	Transferir los tramos de carreteras federales inmersas en las poblaciones para que los municipios los conserven, mantengan y vigilen	SI	Este apartado se informa como acción de renovación municipal en 19 entidades
33	Transferir la administración portuaria al Gobierno de Baja California Sur	SI	Mediante publicación en el Diario Oficial
34	Transferir a 6 estados, terrenos de desarrollo portuario	SI	A los 6 estados previstos
TURISMO			
35	Descentralizar las funciones de vigilancia y protección al turista	NO	
36	Transferir las funciones de promoción al turismo y de información de los servicios	SI	Mediante la transferencia de fondos a 26 estados para esos propósitos
ENERGIA			
37	Trasladar al gobierno del D.F. el parque ex-refinería Azcapotzalco	NO	
38	Descentralizar geográficamente los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos	NO	
39	Transferir las "Escuelas Artículo 123"	NO	Los que ya lo han hecho, fue hace 10 ó 15 años antes
REFORMA AGRARIA			
40	Apoyar el fortalecimiento de los consejos agrarios locales para coordinar las acciones entre Federación, estados y municipios	SI	Mediante acciones de capacitación, organización y regularización en los 32 consejos estatales
NORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN			
41	Descentralizar mediante calendarización	NO	
42	Analizar la factibilidad técnica, legal, administrativa y financiera de las funciones a descentralizar, determinando los impactos de los mismos	NO	

Número Progresivo	Acción Específica (Línea de acción)	Acción ya realizada SI/NO	Observaciones
43	Evaluar las capacidades de los gobiernos locales para recibir, programas y funciones del gobierno federal y capacitar para ello según sea el caso	NO	
44	Observar que la descentralización de funciones sea acompañada de los recursos que la federación destina para su ejecución.	SI	De las pocas funciones descentralizadas se ha hecho con transferencia de recursos correspondientes
45	Incluir en los recursos transferidos los de control y vigilancia respectivos	SI	
46	Impulsar programas de capacitación al personal responsable de las funciones descentralizadas, y otorgar asesoría a los estados	NO	
47	Otorgar atención especial a las relaciones laborales descentralizadas	NO	
48	Proporcionar apoyo administrativo a los estados, para que los servicios al personal no se vean afectados por la descentralización	NO	
49	Identificar y gestionar los cambios presupuestales por la homologación salarial	SI	Para los casos de educación y salud
50	Diseñar normas y procedimientos en materia de programación y presupuestación, transferencia y ejercicio de fondos federales	NO	
51	Impulsar el desarrollo administrativo para mejorar los servicios antes, durante y después del proceso de descentralización	NO	
52	Establecer asesorías para los estados, respecto al gasto federal transferido	NO	
53	Planear y suscribir acuerdos sectoriales para la entrega-recepción de los bienes muebles e inmuebles transferibles a los estados	SI	Para los casos de educación y salud
54	Reestructurar los servicios no transferidos por descentralización	NO	
55	Establecer mecanismos de planeación, coordinación y control administrativo durante la descentralización para cumplir con los calendarios previstos, prevenir y contrarrestar desviaciones	NO	No hay calendario alguno para la descentralización
56	Instrumentar por la SECODAM y las contralorías estatales, programas de evaluación y seguimiento a los convenios de descentralización	SI	Para los casos de educación y salud
57	Alentar la participación social durante el proceso de descentralización, mediante Consejos de orden técnico, sectoriales y de contraloría social	NO	
58	Promover adecuaciones a los marcos jurídicos estatales para sustentar los convenios sectoriales de descentralización	SI	Para los casos de educación y salud
FEDERALISMO HACENDARIO			
59	Derogación de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles	NO	
60	Reformar la Ley del IVA para que los estados graven el hospedaje	SI	A partir de 1995
61	Reformar la Ley del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos, para que los estados graven a los vehículos de menos de 10 años	SI	Los estados pueden cobrar tenencia sin límite de años
62	Reformar la Ley de Coordinación Fiscal que permita a los estados cobrar por las licencias de venta de bebidas alcohólicas	SI	La ley fue reformada en esos términos
63	Reformar la Ley del ISR, para que los estados establezcan un impuesto a las rifas y sorteos de 6% y la federación de un 15%	SI	Se reformó este capítulo, no se dispone de la normatividad en los estados
64	Reestablecer la Ley del ISAN para transferirlo a los estados	SI	Se reestableció la ley en los términos previstos
65	Fortalecer el SNCF, para que presente propuestas para financiar facultades sujetas a descentralización	NO	

Número Progresivo	Acción Específica (Línea de acción)	Acción ya realizada SI/NO	Observaciones
66	Apoyar la modernización de los sistemas catastrales	NO	
67	Proponer la revisión de los costos de bienes y servicios de los estados y promover su prestación indirecta	NO	
68	Mejorar los sistemas de información para evitar desfases en la aplicación de la distribución de recursos participables	NO	
69	Revisar los criterios para la distribución de los recursos participables	NO	
70	Analizar nuevas posibilidades para la distribución de recursos	SI	Mediante la creación del Ramo 33
71	Afinar los objetivos del sistema de participaciones	NO	
72	Proseguir con los estudios para perfeccionar las fórmulas de distribución	SI	Prosiguen los estudios sin conocerse los resultados
73	Incluir en las fórmulas variables representativas de los fenómenos sociales	SI	Se han incluido variables principalmente poblacionales
74	Realizar estudios sobre modelos de asignación de recursos que impliquen reformas constitucionales en favor de los estados	NO	
75	Realizar estudios sobre las implicaciones hacendarias y de descentralización del gasto público	NO	
76	Proponer nuevos modelos de gasto para redistribuir y equilibrar el financiamiento del gasto social con criterios simples de asignación	NO	
77	Impulsar criterios de calificación para que los gobiernos de estados y municipios tengan acceso diferenciado a los mercados de financiamiento	SI	Ahora los municipios no requieren el aval solidario de los estados para acceder al mercado crediticio (riesgo-municipio)
78	Fortalecer a la banca de desarrollo mediante el incremento de fondos	NO	
79	Revisar los programas de financiamiento de las instituciones de fomento para orientarlos a la micro, pequeña y mediana empresa	NO	
80	Vincular las operaciones financieras y crediticias a las necesidades de población de estados y municipio	NO	
81	Profundizar la presencia de la banca de desarrollo y complementándola con la banca comercial para servir a más poblaciones	NO	
82	Considerar los ingresos no tributarios para incrementar los flujos crediticios, riesgo-proyecto y financiar más infraestructura	NO	
83	Promover mayor flexibilidad y capacidad financiera a estados y municipios mediante mecanismos de cobertura cotidiana	NO	
84	Promover modificaciones legales para bursatilizar las carteras crediticias de estados y municipios	NO	
85	Revisar criterios financieros de programas de inversión bipartita	SI	Han disminuido y operan para educación superior y agropecuarias
86	Mejorar e impulsar el registro de deuda local en la SHCP	SI	Con este registro se afectan futuras participaciones de estados
87	Reestructurar los medios de acceso al crédito de la banca de desarrollo a efecto de mejorar la oportunidad de recursos para estados y municipios	NO	
88	Revisar las reestructuraciones de las deudas locales a efecto de minimizar sus costos de intermediación	SI	Prácticamente todos los estados las convirtieron a UDIS
89	Continuar con el apoyo a estados y municipios deficitarios	SI	Continua el apoyo pero con una disminución de recursos
90	Desarrollar los sistemas de información hacendaria para homologar y permitir la evaluación comparada de funciones descentralizadas	NO	
91	Promover en los Congresos locales la creación de leyes de deuda	SI	16 estados las publican por primera vez
92	Emprender estudios sobre mezcla de recursos necesarios, para financiar las responsabilidades de gasto de cada gobierno	NO	
93	Definir el papel de las participaciones, montos y criterios de asignación	NO	

Número Progresivo	Acción Específica (Línea de acción)	Acción ya realizada SI / NO	Observaciones
94	Analizar la operación de los sistemas fiscales y presupuestales de cada gobierno y analizar las condiciones y límites de acceso al crédito público	SI	Parcialmente, se han caificado riesgos crediticios a 14 estados
95	Consolidar la colaboración administrativa establecida en el convenio correspondiente, para fiscalizar el IVA, ISR, al activo, etc.	SI	Se otorgan incentivos de 75 y 100% para que los estados ejerzan actos de comprobación en la materia
96	Continuar la colaoración administrativa en la cobranza de créditos fiscales	SI	90% para los estados en créditos federales no fiscales
97	Perfeccionar los sistemas de información que determinan la recaudación participable, impuestos asignables y población	NO	
98	Realizar estudios hacendarios que apoyen las funciones descentralizadas	NO	
99	Revisar las transferencias financieras para apoyar las funciones descentralizadas y contemplar apoyos generales o complementarios	NO	
100	Promover nuevas potestades tributarias para los estados	NO	
101	Proponer modelos para precisar la administración de recursos federales a descentralizar	NO	
102	Proponer criterios para reglamentar el ejercicio de nuevas potestades de obras y servicios financiados con fondos federales	NO	
103	Analizar la posibilidad de hacer convenios por cada estado para lo anterior	NO	
104	Impulsar la adecuación de normas en materia de deuda pública	NO	
105	Perfeccionar los sistemas de información y control de gestión para atender las nuevas responsabilidades en colaboración administrativa y tributos.	NO	
106	Promover la adecuación de la legislación estatal que regule las relaciones hacendarias entre los estados y los municipios	NO	Son significativos los casos de la Ley "Fox" y "Bartlett"
107	Impulsar la renovación de la normatividad presupuestal en los Estados	NO	
RENOVACION MUNICIPAL			
108	Revisar el marco jurídico del municipio y estudiar la pertinencia de precisar su papel en esta nueva etapa de la República	SI	Mediante la reforma al art. 115
109	Promover la actualización jurídica estatal conforme a la Constitución	SI	Mediante la reforma de 1999 al artículo 115
110	Analizar la ampliación del periodo constitucional de los Ayuntamientos	NO	
111	Profundizar la representación política mediante fórmulas que integren los cabildos de acuerdo al pluralismo comunitario	NO	
112	Vigorizar la relación del Ayuntamiento con sus comunidades por medio de mecanismos de representación social	SI	Con la previsión en el artículo 115 constitucional de la participación ciudadana y vecinal
113	Revitalizar la fuerza institucional del cabildo en el Ayuntamiento	NO	
114	Promover la participación social en la gestión municipal y nuevas normas legales de relación con grupos civiles y sociales	NO	
115	Impulsar el desarrollo de municipios con población indígena mediante la coordinación y readecuación institucional	NO	
116	Promover procesos de remunicipalización con criterios étnicos	NO	
117	Actualizar y profesionalizar a síndicos, regidores y servidores públicos municipales	SI	Con cursos de capacitación el CEDEMUN dio participación a funcionarios de 2427 municipios
118	Vigorizar las capacidades municipales en servicios básicos y de seguridad pública, en convenios federación-estados	SI	Convenios de seguridad pública

Número Progresivo	Acción Específica (Línea de acción)	Acción ya realizada SI/NO	Observaciones
119	Promover con los estados la modernización de la reglamentación municipal y estos cuenten con base normativa mínima	SI	Mediante el Programa de Apoyo a la Modernización Jurídica Municipal a cargo del CEDEMUN
120	Mejorar la prestación de servicios municipales e impulsar las concesiones, privatizaciones y organos mixtos para este fin	NO	
121	Fortalecer la asociación y coordinación de municipios para fortalecer sus capacidades políticas y técnicas en asuntos comunes	SI	Mediante la reforma de 1999 al artículo 115
122	Vigorizar las finanzas municipales con esquemas recaudatorios eficientes de sus propias fuentes de ingresos	NO	
123	Avanzar en la conformación de sistemas estatales de coordinación hacendaria para una operación con equidad y certidumbre	NO	
124	Ampliar la participación de los municipios en el desarrollo estatal y regional	NO	

Fuente: Elaboración propia, con referencia en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, y los Informes de Labores de las Dependencias respectivas y el Balance Sexenal del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000

La evaluación básica del cumplimiento de las 124 acciones identificadas como líneas de acción del Programa, y de acuerdo con el cuadro anterior, 49 de ellas han sido satisfechas completamente o registran avances significativos de las mismas, tal como en el mismo cuadro se señala.

Con esto se tiene registrado, un avance real de 39.51% en la realización de acciones previstas, pero como es evidente con dichos resultados, no todas las acciones han sido totalmente satisfechas aunque algunas de ellas por su naturaleza jurídica y administrativa pudieron avanzar hasta en la actualidad, lo cuál de cualquier manera no alteraría el resultado anotado. Cabe mencionar que los avances correspondientes han sido registrados a partir de los informes públicos y oficiales que al respecto se han difundido.

Es muy notorio que de las dependencias federales que tuvieron responsabilidad en el cumplimiento de algunas líneas de acción, algunas como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la de la Reforma Agraria cumplieron con la implementación de todas las que les correspondieron, y por el contrario, la Secretaría de Energía no cumplió con ninguna de las acciones determinadas; es decir, hubo dependencias que cumplieron al 100% y también hubo las que representaron 0% en el cumplimiento de las acciones de este Programa.

Respecto a los resultados en educación, estos se han obtenido de los informes de labores de la Secretaría de Educación Pública de los años 1997, 1998, 1999 y 2000 principalmente; resultan evidentes en este caso por ejemplo, los incumplimientos de las acciones de transferir los servicios de educación básica al Gobierno del Distrito Federal, o la transferencia de la administración de las villas deportivas y juveniles a los gobiernos de los estados en los que se ubican dichas instalaciones; y sobresalen por contrario los eventos nacionales de descentralización del CONALEP y el CAPFCE a los gobiernos de los estados.

En materia de salud, las líneas de acción previstas en el Programa, son solo cuatro, de las cuáles tres se han cumplido de acuerdo con los informes de labores de la Secretaría de Salud, acciones que son derivadas principalmente del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, la otra línea de acción que no ha sido cumplida se refiere tanto a funciones consideradas en dicho acuerdo como a otras que no se habían contemplado en el mismo, tal como se podrá apreciar en el capítulo siguiente.

En desarrollo social, fueron tres las acciones específicas a realizar, de las cuáles solo una se ha tenido como realizada parcialmente, por formar parte de la transferencia de recursos para la superación de la pobreza, como consecuencia de la creación del Ramo 33. Las otras acciones, por lo imprecisas, no se han encontrado relacionadas en los informes correspondientes de manera tal que se permitiera referirlas con precisión a las enunciadas en el Programa.

El caso de las acciones correspondientes a agricultura, ganadería y desarrollo rural, se encuentran de manera similar en gran nivel de imprecisión, excepto la referente

al Programa Alianza para el Campo, la única que se cumplió de un total de 6 acciones previstas.

Las cuatro acciones correspondientes a medio ambiente, recursos naturales y pesca, no se han formalizado adecuadamente de conformidad con lo establecido en el Programa, ya que todas estas acciones implican la transferencia de recursos y partidas presupuestales que no se han transferido, lo que colocaría en incumplimiento a las mismas, ya que en dichas acciones, los gobiernos de los estados no han asumido definitivamente y completamente dichas funciones.

En materia de comunicaciones y transportes el avance es notable, ya que de seis acciones, cuatro de ellas han sido cumplidas mayoritariamente, y las dos restantes se encuentran en proceso de cumplir solamente actos protocolarios previstos.

En relación con turismo, de las dos acciones contempladas en el Programa, solo una de ellas ha sido realizada a la fecha.

En materia de competencia propiamente de la Secretaría de Energía, ninguna de las tres acciones se ha llevado a cabo y reportada como concluida a la fecha.

En materia de reforma agraria, aún con la imprecisión de la acción y lo amplio de su alcance, refleja avances consistentes y significativos en las mismas, lo que indicaría que si se ha realizado dicha acción pero desconociendo la calidad de la misma.

Respecto a las dieciocho acciones identificadas como normas de descentralización, es evidente que son normas que pretenden orientar los procesos descentralizadores que la administración pública federal realice, sobre todo en relación con las previsiones del Programa para un Nuevo Federalismo; pero es evidente que de ellas, sólo algunas se han cumplido y solamente en los procesos de descentralización de los servicios de salud y de la educación básica, es decir, los requisitos y características básicas para la calidad y cumplimiento de todas las líneas de acción del Programa no se han desarrollado ni siquiera en niveles elementales.

Las cuarenta y nueve acciones previstas por el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, en materia de federalismo hacendario, reflejan un cumplimiento de 17 de ellas en forma clara; de las 32 restantes, muchas de ellas no podría decirse que estén cumplidas o realizadas, ya que en primer término no se encuentran publicadas o reportadas como concluidas; en segundo término, algunas se refieren a la realización de estudios y revisiones generales a los actuales sistemas, procedimientos y normas relacionadas con los recursos económicos disponibles para los estados y municipios, los cuáles si es que se han realizado no se especifica si motivarán cambios o transformaciones a los mismos y tampoco se considera si se reportan todos aquellos que no han trascendido y han quedado en meras propuestas.

Por último, en esta parte, no se especifica en cada una de las acciones, que dependencia de la administración pública será la responsable de su realización, pues es el caso de algunas de ellas que son realizadas de manera sistemática por otras organizaciones como el Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas de los Estados (INDETEC) y que podrían realizarse sin que se informe de manera pública u oficial de su realización, aún cuando en ellas intervienen dependencias de la administración pública federal, entendiéndose que dicho programa sólo puede ser obligatorio para el sector público y por consiguiente para dependencias específicas como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en este caso.

En materia de renovación municipal, y de acuerdo con esta idea anterior, las dependencias de la administración pública federal responsables de implementar las diecisiete acciones de este tipo serían probablemente la Secretaría de Gobernación, pero al analizar las acciones específicamente, se observa que varias de ellas no son competencia propia de las dependencias federales en estricto sentido, sino que es en esas instancias donde se promoverán acciones para que de manera indirecta se cumplan ellas mismas, ya que para cumplir con algunas de ellas se requieren reformas legales muchas de ellas del ámbito local, o incluso del propio nivel municipal.

Lo anterior como el caso de la línea de acción (número 120) que señala: ...mejorar la prestación de los servicios municipales, mediante gestiones públicas basadas en los principios de eficiencia y equidad...; acción que es de competencia local por definición jurídica, con lo que no existe claridad en que casos se promoverán reformas jurídicas o administrativas en el ámbito federal ni a través de que dependencia como responsable, de la misma forma que para las de aplicación estricta en el ámbito local como la acción antes referida.

4.7 Su Trascendencia.

La importancia de este programa, independientemente de sus deficiencias, es en una primera instancia, por el hecho de ser un programa especializado en la materia federal. Otro aspecto que lo hace trascendente es que no tiene precedentes tan desarrollados en la materia, así también, es trascendente por considerar a los asuntos relacionados con el sistema federal de importancia nacional en el ámbito de la planeación del desarrollo del país.

La tendencia de este programa descentralizador se percibe como una base donde la construcción política y social futura tendrá que continuar, no por haberlo propuesto un régimen, sino por ser la ruta que la sociedad está reclamando enfáticamente, y recordando que la fuente real del derecho son las circunstancias sociales, en ese mismo orden de ideas la fuente del cambio político también tendría

que participar de la realidad de la vida cotidiana, en donde el sistema debe ser cambiado cuando el ideal social es en otro sentido.

El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, tiene características que a pesar de las deficiencias mencionadas lo colocan como el programa federalista más avanzado y desarrollado en su tipo, sobre todo en relación con todas las anteriores administraciones federales, es decir, no existen programas específicos previos especializados en la materia federal, elaborados con tal cantidad de acciones por desarrollar en relación con el Sistema Federal de México.

Es muy notable también, que el Programa no solo atiende el aspecto tradicional de la descentralización, si no también desarrolla en gran medida los aspectos de coordinación y cooperación entre las tres distintas instancias de gobierno, tan necesaria para mantener la unidad nacional y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

En muy importante en el Programa, el reconocimiento que este hace de la necesidad de fomentar la participación regional y local tanto horizontal (en relación con los órganos colectivos, como los congresos estatales y ayuntamientos), como vertical, esto es en relación con las organizaciones sociales y comunitarias.

Para la administración pública y la sociedad en general, es muy positivo que este programa reconozca como muy necesaria la profesionalización y capacitación de los recursos humanos del Gobierno Federal como de los estados y los municipios. También, independientemente de los resultados, el programa tiene la virtud de prever una serie de acciones de seguimiento, mediante la instalación de un Grupo de Seguimiento en materia de control, evaluación y desarrollo de la administración pública para los efectos del mismo, coordinado por la SECODAM.

Con el análisis general de este Programa se ha dado muestra de la realidad actual del federalismo en México, aunque algunas de sus condiciones específicas solo han sido ilustradas debido a los alcances de el propio trabajo; es notable que por razones metodológicas se incluyeron en el programa acciones correspondientes a la salud y la educación, que si bien tenían objetivos y metas definidos, no podría decirse que los que se hayan satisfecho hayan sido por dicho programa, ya que en ambos casos son procesos que se originaron con muchos años de anticipación y que obedecieron a políticas motivadas por otras circunstancias como veremos en cada uno de los capítulos siguientes, que por la importancia de la función, la complejidad del proceso y el impacto económico y administrativo merecen atención especial.

CAPITULO V. LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

La descentralización de los servicios de salud es un capítulo especial de este trabajo, por que dicho proceso en sí, es de gran importancia para el país por el hecho de tener connotaciones relevantes tanto en lo social, lo jurídico, administrativo, cultural y lo político.

La salud como todas las actividades de interés público, han experimentado una evolución específica que en el caso de México, no puede entenderse sin sus principales antecedentes desde que no se consideraba una acción o servicio que el gobierno del Estado Mexicano debiera asumir, y sin atender a su propia evolución constitucional en el marco del sistema federal de la Nación.

La descentralización de los servicios de salud, viene a ser uno de los asuntos relacionados con el federalismo más significativos para la administración pública, por que su marco legal y político en el que se desarrolla impacta a todos los niveles de la estructura jurídica y administrativa del país; y por consiguiente, su evolución administrativa sugiere que la descentralización de estos servicios es un proceso administrativo público federal por excelencia, complejo, innovador y esencial para el desarrollo de la vida social en México.

La descentralización de los servicios de salud de acuerdo con la presentación que se hace y a su evolución propia, parecería concluido jurídicamente, pero sería un proceso administrativo público, que no se ha agotado y que presenta por delante un gran camino por recorrer.

5.1 Antecedentes.

La salud hoy en día, es una de las actividades sociales de la mayor importancia y una de las áreas en que el Estado y la administración pública encuentran uno de los espacios de acción y responsabilidad más grandes y trascendentales, ya que la salud es inherente a la existencia de los individuos y estos de la sociedad.

La salud es un elemento imprescindible del bienestar de las personas y por consiguiente una de las acciones que el Estado debe procurar. La salud es el sustento para el pleno desarrollo de las capacidades para el trabajo, la educación y la cultura, por ello no se le puede concebir sólo como un valor biológico. Es también un bien social. Entendida de esta manera, la salud constituye un derecho esencial de todos, el nivel de salud poblacional es, sin lugar a dudas, el más

importante de los indicadores que dan cuenta del desarrollo social y las medidas para elevarlo representan el componente más elemental del desarrollo social en cualquier sociedad.

El derecho a la protección de la salud, previsto en el artículo 4º. Constitucional, determina principios de equidad y justicia que, con carácter humanista, asume el Estado Mexicano en todos sus órdenes de gobierno, pero esto no ha sido siempre, tal como podremos observar más adelante.

La descentralización de los servicios de salud plantea en la actualidad la adecuada redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno, y la integración orgánica de los servicios de atención a población abierta (toda la población nacional que no es derechohabiente de alguna institución de seguridad social) bajo la gestión de los gobiernos estatales, como un medio para alcanzar los fines del Sistema Nacional de Salud: avanzar hacia una cobertura universal de los servicios de salud y mejorar la calidad de éstos.

5.1.1 Evolución Constitucional de la Salud.

Desde la perspectiva constitucional, los servicios de salud no han sido muy desarrollados en las Constituciones ni de 1824, 1857 y la de 1917, pero han experimentado una evolución muy importante dentro del propio sistema federal hasta ser elevados al rango constitucional.

Es de mucha importancia el hecho de que la Constitución de 1824 no hizo referencia formal a la materia de salud, por lo que de acuerdo con ella misma, lo no expresamente reconocido o atribuido como facultades de los poderes federales quedaba reservado a los estados.

La Constitución centralista de 1836 conocida como las Siete Leyes, mantenía la competencia en materia de salud para los estados al no hacer disposición alguna a favor de los poderes federales, más aún, la Sexta de estas Leyes, establecía que los ayuntamientos tendrían a su cargo la policía de salubridad.

La Constitución de 1857, no hizo mención alguna a la salubridad, con lo que se mantenía tal como con la de 1824, como facultad reservada a los estados.

Fundamentalmente se pueden ubicar con mucha precisión cuatro etapas¹ en la evolución histórica de los servicios de salud, las cuáles muestran profundos contrastes en su consolidación hasta nuestros días tal como se verá al mencionar cada una de ellas.

¹ Que se pueden identificar a partir de los antecedentes formales mediante la expedición de Códigos, Leyes y Decretos en materia sanitaria y que reflejan en su contenido tendencias claras de actuación de la Administración Pública Federal y de las entidades federativas.

En la primera etapa se pueden incluir los acontecimientos ocurridos desde la Independencia hasta antes de la promulgación de la Constitución de 1917. Durante el siglo XIX e inicios del siglo XX, no se concebía aún un sistema público de prestación de servicios de salud, toda vez que el Gobierno Federal se limitó a llevar a cabo acciones de control epidemiológico, fundamentalmente en puertos y fronteras.

La asistencia social se manifestaba en acciones aisladas que prestaban las organizaciones eclesiásticas, las instituciones de beneficencia privada y los particulares de manera desarticulada y casuística; posteriormente, la desamortización de los bienes eclesiásticos dio lugar a que las instituciones de asistencia en el Distrito Federal quedaran bajo el control del Gobierno Federal, con ello la autoridad ejercía la vigilancia de los establecimientos asistenciales administrados por el Ayuntamiento de la Ciudad de México, a través de la Secretaría de Gobernación.

En 1846 se crea el Consejo Superior de Salubridad, el cuál, en 1872 fue transformado. Poco después se crearon juntas de salubridad en cada uno de los estados, así como juntas de sanidad en los puertos. El primer Código Sanitario se expide en 1894, el cuál concedió facultades al Poder Ejecutivo Federal sobre puertos, fronteras y asuntos migratorios.

En 1899 entró en vigor la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y los Territorios Federales, la cuál establecía una junta para promover y vigilar dichos establecimientos; sin embargo, cabe destacar que en la segunda mitad del siglo pasado, el Estado no asumió la responsabilidad de prestar atención médica conforme a un criterio de universalidad. Las acciones efectuadas de prevención y restauración de la salud, en su mayoría, se constituían en expresión de algunos grupos y sistemas sociales preocupados por el bienestar de ciertos núcleos de población desprotegidos.

Las actividades de salud se organizaron de manera descentralizada desde la Independencia ya que los hospitales fueron responsabilidad de las autoridades municipales. Esta situación se mantuvo durante la vigencia de las Constituciones de 1824 y 1857, hasta la creación de la Beneficencia Pública en 1877.

La segunda etapa formal del desarrollo de los servicios de salud se inicia con la Constitución de 1917, que en su artículo 73 preveía la creación de dos autoridades formales en materia de salud: El departamento de Salubridad y el Consejo de Salubridad General, esta etapa concluye hasta el año de 1982.

La Constitución de 1917 ya incorpora los derechos sociales en el artículo 123, e incorpora las bases fundamentales de la seguridad social de los trabajadores; de esta manera, hasta 1934 es cuando entra en vigor la Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios de Salubridad, que fundamentalmente normaba la participación conjunta entre el Departamento de Salubridad y los gobiernos de los

estados, para crear los Servicios Coordinados de Salud Pública, que como órganos regionales sumaban los esfuerzos en la atención sanitaria y en la unificación técnica de los servicios.

Es importante mencionar que en 1937 se creó la Secretaría de Asistencia que fue fusionada con el Departamento de Salubridad, dando origen a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), hoy Secretaría de Salud.

5.1.2 Desarrollo y Gestión del Sistema de Salud.

Como parte de esta segunda etapa de evolución de los servicios de salud, se inicia el proceso centralizador de los servicios, ya que en 1937, estos quedan a cargo de la Secretaría de Asistencia; en 1939 se adicionan algunas atribuciones a esta dependencia entre las que destacan la prestación de servicios coordinados de asistencia pública en las entidades federativas y la creación de establecimientos para esta asistencia en todo el territorio nacional; así mismo, en 1943 se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), al mismo tiempo que se concentran profundamente todas las actividades en la capital del país. Vinculados a los problemas de salud se crean, a partir de 1942, organismos descentralizados como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

En 1947 se publica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la cuál otorga a la Secretaría de Salubridad y Asistencia facultades para organizar, administrar, dirigir y controlar la prestación de servicios de salud, la asistencia y la beneficencia pública, que en ese mismo año pasa a ser administrado su patrimonio por dicha secretaría. Cabe mencionar que a partir de entonces todas las funciones sanitarias ya empezaron a ser desarrolladas por la dependencia federal.

En 1954 se creó la Comisión Nacional de Hospitales y se encomendó a la Secretaría de Salubridad y Asistencia la función de orientar la construcción de unidades hospitalarias así como su organización. En 1955 se publica un nuevo código sanitario en el que se amplían las atribuciones a la secretaría, y lo que es más importante, que se amplía la intervención del Gobierno Federal en materias de salubridad que antes eran competencia de los estados.

Durante 1977, con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se estableció el Sector Salud, entendido como el agrupamiento administrativo de entidades paraestatales bajo la coordinación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para asegurar la coordinación operativa y el control de las entidades que actúan en el campo de la salud. En 1978 se instituyó la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, para apoyar la coordinación de las

acciones que en materia de mejoramiento del ambiente llevaban a cabo las distintas dependencias y entidades competentes.

Como se puede apreciar hasta aquí, esta segunda etapa se caracterizó por la centralización de los servicios de salud² por parte del Gobierno Federal, sin percibirse de manera integral la participación de un sector salud en las acciones sanitarias.

La tercera etapa puede considerarse que surge en 1982, en la cuál de las primeras acciones que se emprendieron destacan entre otras, la adición al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue publicada el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación; con esta adición se consagra el derecho a la protección de la salud como una garantía social, al señalar que la ley establecerá las bases y modalidades del acceso a los servicios de salud y distribuirá la concurrencia en materia de salubridad general entre la Federación y las entidades federativas.

Asimismo, fue reformado el Código Sanitario para establecer lo que era responsabilidad de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, y que las distintas dependencias y entidades que actuaban en el campo de la salud coordinarían sus acciones para lograr así un uso más racional de los recursos.

En ese sentido, se reformó la fracción I del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para enriquecer la atribución normativa y coordinadora de la ahora Secretaría de Salud, al encargarse de establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, y de coordinar los programas de servicios de salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que se determinaran.

De esta manera el sector salud quedó integrado por todas las entidades e instituciones de la Administración Pública Federal que desarrollaban funciones en la materia, teniendo como coordinadora a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En el año de 1983, se expidió el decreto mediante el cuál el Ejecutivo Federal establece las bases a las que se sujetará el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con el cuál se considera que se inicia el proceso de descentralización de estos servicios³.

Con base en este decreto, en febrero de 1984, los Gobiernos Federal y Estatales, en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, convinieron promover la

² Reconocimiento expreso de la Secretaría de Salud, contenido en el apartado de antecedentes del Manual de Organización General de la Secretaría de Salud, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 1998, segunda sección, p.2.

³ De acuerdo con la evolución de la descentralización de los servicios de salud, planteada por Roberto Ortega Lomelín, en *El Nuevo Federalismo: La Descentralización*, op. cit., p.444.

descentralización de la vida nacional y fortalecer las bases del régimen federal, así como en realizar las acciones necesarias para llevar a cabo la integración programática de los servicios de salud en los estados y, posteriormente, la integración orgánica de los servicios de salud a población abierta a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, del Programa IMSS – COPLAMAR (Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) y de la propia entidad.

En ese mismo año de 1984, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 7 de febrero, la Ley General de Salud, que definió la naturaleza y composición del Sistema Nacional de Salud, así como las funciones que se le atribuyen a la Secretaría en su carácter de coordinadora de dicho sistema. Esta Ley define también lo que se entiende por salubridad general, atención médica, salud pública, y asistencia social, y redistribuye, con intenciones descentralizadoras, la competencia sanitaria entre la Federación y las entidades federativas, tal como lo *determinó la enmienda constitucional*.

En ese año de 1984, el Ejecutivo Federal expidió otro decreto, mediante el cuál se descentralizaban a las entidades federativas los servicios que prestaban la Secretaría en los estados y los que, dentro del Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, denominado IMSS – COPLAMAR proporcionaba el Instituto Mexicano del Seguro Social, así mismo fue aprobado ese año el Programa Nacional de Salud, que se articuló a partir de las estrategias de descentralización, sectorización, modernización administrativa, coordinación intersectorial y participación de la comunidad.

Como continuación de este proceso, en 1984, también se publicaron el 16 de agosto en el Diario Oficial, las Bases de Coordinación para la Integración y Descentralización de los Servicios de Salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el Departamento del Distrito Federal, todos estos cambios motivaron transformaciones administrativas al interior de la propia Secretaría.

Esta tercera etapa se caracterizó por descentralizar los servicios de salud a población abierta, así como un intento de simplificación y racionalización de las estructuras, procedimientos y sistemas de gestión administrativa. Ya en 1985, con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la denominación de la Secretaría cambió oficialmente a Secretaría de Salud.

La cuarta etapa, planteada desde un inicio, se puede considerar como la que corresponde al periodo de 1994 al 2000, en la cuál se da la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud entre el Gobierno Federal y las 32 entidades federativas, concretándose en 1997 con la firma de los convenios correspondientes para su creación como organismos públicos descentralizados (OPD's). Estos sucesos obligaron a realizar cambios administrativos y reglamentarios en las estructuras de la Secretaría de Salud para corresponder a las nuevas funciones principalmente normativas y coordinadoras, por lo que en 1997, se expidió un nuevo reglamento interior de la Secretaría.

5.2 Marco Jurídico y Político.

El marco jurídico y político que prevalece en torno al proceso de descentralización de los servicios de salud es muy complejo y abundante en sus manifestaciones particulares, pero de estas, las más importantes son las relacionadas con la reforma constitucional del artículo 4º, la expedición como una consecuencia lógica y obligada de la Ley General de Salud, la cuál da sustento a la manera de implementar y ejecutar las disposiciones constitucionales; así mismo, resulta imprescindible hacer referencia a algunas leyes estatales de salud de los estados, para lo cuál se toman como muestra las de dos de ellos, esto con la finalidad de analizar el cumplimiento y correspondencia de ellas con la Ley General de Salud.

Otra parte fundamental de este marco de descentralización lo constituye la formalización como tal de dicho proceso, el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud es fundamental para observar con detalle todos los procesos expresos e implícitos que resultan necesarios para cumplir hasta sus últimas consecuencias este proceso de descentralización. Para lo anterior, es requisito metodológico analizar las implicaciones de este proceso global a partir de la ejecución misma del acuerdo, así como la operación y evaluación al interior de las propias entidades federativas y la descentralización de otras funciones relacionadas con la materia de salud.

Todo lo anterior permitirá en su momento referirnos con precisión a procesos operativos y fundamentalmente administrativos de los servicios de salud pública, que nos permitan establecer las condiciones de la operación, el control y evaluación de dichos servicios en el ámbito de la descentralización.

5.2.1 La Legislación.

Las acciones que a partir de 1983, con la elevación a rango constitucional del derecho a la protección de la salud como una garantía social, tuvieron como propósito desarrollar y mejorar los servicios de salud en el país.

El proceso de legislación de los aspectos derivados de la reforma constitucional y de la promulgación de una Ley General de Salud, se sitúa en dos niveles, el federal y el estatal. En el primero, se encuentran las reformas a la propia Constitución y la adición a su artículo cuarto, en este nivel también se comprende la expedición de la Ley General de Salud, que precisa y complementa las disposiciones generales en la distribución de los servicios de salud, con lo cuál se formalizan en los hechos, la descentralización de los servicios de salud, aspecto central del Acuerdo Nacional.

Lo anterior, genera un proceso de ajuste sustancial en la legislación sanitaria de carácter estatal. Aunado al rezago natural, la expedición de una nueva ley de salud federal, propició la necesidad de actualizar el marco jurídico local en materia de salud, el cuál por la inercia centralizadora de la materia, dejó incluso de aplicarse en varias entidades, y en la generalidad de ellas se encontraba en un atraso incluso de décadas.

En este apartado se analizan la reforma del artículo 4° constitucional, la Ley General de Salud y una muestra de dos leyes estatales de la materia; el propósito es destacar y aportar elementos para el desarrollo del sistema federal.

5.2.1.1 Reforma del Artículo Cuarto Constitucional.

La reforma del artículo 4° de la Constitución del año de 1983, que elevó por primera vez a rango constitucional la protección de la salud como una garantía social, adiciona el texto del mismo para integrar a partir del cuarto párrafo y hasta el sexto, las disposiciones en materia de salud: ...*Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución...* .En este mismo artículo en dos párrafos siguientes, se establece además, que: ...*Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La Ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de instituciones públicas. Con esta disposición queda claro que el estado deberá mantener espacios destinados a la preservación y cuidado de la salud mental.*

La trascendencia de esta reforma dentro del sistema federal, es que la constitución incorpora como una facultad concurrente la materia sanitaria, es de gran relevancia esa incorporación, ya que es de las pocas que de manera expresa se han establecido en dicho documento fundamental.

Es de notoria importancia el hecho también, de que uno de los servicios fundamentales para el ser humano se haya incorporado como un derecho social, a pesar de que desde hace muchas décadas la salud ya se consideraba el principal indicador internacional de bienestar social y de las principales actividades de la administración pública.

Recobra importancia con esta adición constitucional el mismo artículo 73 de la Constitución, particularmente su fracción XVI y sus cinco párrafos, en los que se enfatizan las facultades del Congreso de la Unión en materia sanitaria.

Cabe mencionar que originalmente el artículo 4º constitucional (incorporado al texto constitucional en 1974) solo establecía la igualdad del hombre y la mujer ante la ley, y la protección de la organización y el desarrollo de la familia, y el derecho de decidir libremente el número y espaciamiento de los hijos. Posteriormente, en 1983 también se incorpora a ese mismo artículo el derecho a la vivienda; la última reforma a dicho artículo (en 1992) se refirió a los derechos de los pueblos indígenas para ser protegidos y promovidos tanto su lengua, usos, costumbres, recursos y formas de organización social.

5.2.1.2 La Ley General de Salud.

En la Ley General de Salud se sientan las bases para el proceso de descentralización, estableciéndose la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas, y creando, asimismo, un marco legal para la efectiva concurrencia de los tres niveles de gobierno, el federal, el de las entidades federativas y los municipios, tal como lo dispone el artículo 4º de la Constitución.

Esta Ley General establece disposiciones genéricas acerca de lo que son las competencias, los elementos que la integran y su clasificación, así también contempla una distribución de las mismas entre las que corresponden al Gobierno Federal (Secretaría de Salud e instituciones del sector) y los gobiernos de los estados, de la misma manera que se agrupan estas competencias de acuerdo al nivel de ejecución correspondiente.

Es preciso señalar que se entiende por competencia al conjunto de atribuciones, facultades y obligaciones señaladas por la Ley para cada una de las dependencias y órdenes de gobierno. En el orden administrativo, las competencias son asignadas a las estructuras de administración por medio de reglamentos como el propio de la Secretaría de Salud.

La Ley General de Salud⁴ que consta de 472 artículos, no contiene disposición específica respecto a las facultades exclusivas del gobierno federal y de facultades exclusivas de las entidades federativas, aunque de manera escasa algunos artículos llegan a vislumbrarlas, sin denominarlas de esa manera.

El Capítulo II de la referida Ley, denominado Distribución de Competencias, en su artículo 13, refiere una distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas, que es declarativa en términos absolutamente genéricos acerca de estas dos áreas de competencia, las cuales son muy similares pero sin

⁴ Ley General de Salud, aprobada el 26 de diciembre de 1983, y que entró en vigor a partir del 1º de julio de 1984, que derogaba el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos del 26 de febrero de 1973; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, México D.F., 26 de diciembre de 1983, p.14.

llegar a ser una manera de separar facultades para el ámbito federal y el local de manera específica o tajante.

De esta manera es preciso identificar en esta Ley, una serie de facultades que pueden ser identificadas de seis formas distintas:

Primero; las que solo las puede ejercer el Gobierno Federal, que podrían denominarse como en todos los demás aspectos de la administración pública, facultades exclusivas.

Segundo; otras facultades como las mismas que prevé el artículo 4° de la Constitución, en las que intervienen las instancias federales y las locales de manera concurrente.

Tercero; también aquellas que son de competencia federal y en que las entidades federativas pueden participar mediante acuerdos previos de coordinación.

Cuarto; facultades que son de competencia local pero en las que la Federación puede participar de manera temporal y en donde los municipios pueden tener participación pero de ninguna manera asumirlas como propias.

Quinto; las facultades de competencia local en donde no interviene la federación, pero pueden intervenir los municipios, y por último.

Sexto; las de tipo coordinadas, que se deben desarrollar mediante acciones de coordinación expresa entre la federación y las entidades federativas.

Es preciso mencionar que todas estas facultades se encuentran identificadas a lo largo de la Ley General, aunque muchas de ellas en ese mismo artículo 13 ya referido.

En relación con las facultades exclusivas de la federación en materia de salud se encuentran principalmente:

- a) Determinación de la política nacional en materia de salud.
- b) Normalización; expedición de normas oficiales y normas mexicanas para la mayoría de las funciones sanitarias referidas por la Ley General de Salud.
- c) Evaluación; de todas las acciones en general sobre la prestación de servicios de salud y de salubridad general en todo el territorio nacional.
- d) Coordinar el Sistema Nacional de Salud, instancia integrada por todas las dependencias y entidades de la administración pública federal relacionadas con la materia sanitaria, así como sus programas respectivos.
- e) Ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general prevista en la Constitución, y ejercida por el Presidente de la República en su calidad de máxima autoridad sanitaria en el país, en los casos de prevención y combate a los daños a la salud causados por epidemia grave, peligro inminente y situaciones de emergencia o catástrofe.

- f) Ejercer el control sanitario de las vías generales de comunicación, incluyendo las embarcaciones, los ferrocarriles, aeronaves y vehículos terrestres destinados al transporte de carga y pasajeros.
- g) Autorizar en materia de investigación de la salud, los insumos y medicamentos para su uso en seres humanos.
- h) Instrumentar y operar las acciones del Programa Nacional de Planificación Familiar que formule el Consejo Nacional de Población.
- i) Establecer un sistema permanente de vigilancia epidemiológica de la nutrición y coordinar con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (ahora Secretaría de Economía), la expedición de las normas oficiales mexicanas en la materia.
- j) Determinar los valores permisibles para el hombre en materia de contaminación ambiental.
- k) Determinar límites permisibles máximos, en materia de salud ocupacional.
- l) Establecer y operar el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica.
- m) Coordinar las acciones que se desarrollen en contra de las adicciones: alcoholismo, tabaquismo y psicotrópicos.
- n) Efectuar el control sanitario de los medicamentos, estupefacientes y psicotrópicos, controlando sus procesos, importación y exportación, así como operar y actualizar los registros y clasificaciones de las sustancias médicas y las sustancias tóxicas y peligrosas.

De las facultades concurrentes o coincidentes, en las que pueden participar tanto en forma separada o conjunta, los niveles federal y locales en la materia sanitaria, tenemos principalmente y de acuerdo con esta Ley las siguientes:

- a) Promover acciones para la formación, capacitación y actualización de los recursos humanos para la salud.
- b) Vigilar el ejercicio profesional en el área de salud, tanto de profesionales, técnicos y auxiliares.
- c) Regular las modalidades de acceso a los servicios públicos, sociales y privados de salud.
- d) Apoyar y fomentar los programas de atención materno infantil.
- e) Promover y aprobar la constitución y funcionamiento de grupos, asociaciones y demás instituciones que promuevan la salud, prevengan accidentes y enfermedades y promuevan la rehabilitación física y mental.
- f) Promover acciones tendientes a desarrollar y promover la salud mental.
- g) Procesar, captar y producir información necesaria para la planeación, programación, presupuestación y control del Sistema Nacional de Salud, así como lo referente al estado y evolución de la salud pública.
- h) Desarrollar investigación permanente para la protección de la salud y la prevención de riesgos y daños producidos por las condiciones del medio ambiente.
- i) Utilizar como elementos auxiliares todos los recursos médicos y de asistencia social, en la vigilancia epidemiológica, y de prevención y control de enfermedades transmisibles, en las regiones afectadas o con riesgos de esa naturaleza.

- j) Promover el establecimiento de centros de rehabilitación de discapacitados.

Las facultades de competencia federal, en las que pueden participar las entidades federativas mediante acuerdos de coordinación entre ambos, son principalmente de acuerdo con la Ley, las siguientes:

- a) Organizar, operar, controlar y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos, sociales y privados de salud.
- b) Coordinar, evaluar y dar seguimiento a los servicios de salud que prestan a derechohabientes las instituciones de seguridad social.
- c) Elaborar el Programa Nacional contra la Farmacodependencia.
- d) Ejercer el control sanitario de alimentos, bebidas, tabacos, y productos de aseo y perfumería.
- e) Ejercer el control sanitario de los equipos médicos y de los implementos y materiales e insumos de curación e higiénicos, así como el control sanitario de los establecimientos dedicados a estos giros.
- f) Ejercer el control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y cadáveres humanos.
- g) El control sanitario de la publicidad, excepto la referida a los medicamentos e insumos para la salud.
- h) La sanidad internacional, incluyendo la facultad de autorizar el ingreso al país de personas con enfermedades infecciosas o transmisibles.
- i) Organizar y operar los servicios de salud a su cargo y, en todas las materias de salubridad general y desarrollar temporalmente acciones en las entidades federativas cuando estas así lo soliciten.
- j) Promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general, a cargo de los gobiernos de las entidades federativas, con apego estricto a las políticas nacionales en la materia.
- k) Ejercer la coordinación y la vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Salud y las demás normas aplicables.

Las facultades de competencia local en materia de salubridad general y en las que pueden participar la federación, y los municipios en forma temporal, previo acuerdo, son de conformidad con la Ley General de Salud las siguientes:

- a) Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general (todas la ya referidas excepto las de competencia exclusiva de la Federación).
- b) Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, así como planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud.
- c) Formular y desarrollar programas locales de salud, de acuerdo con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
- d) Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan.

- e) Elaborar estadísticas locales y proporcionarlas a las autoridades federales competentes.
- f) Ejercer la verificación y control sanitario de establecimientos que expendan bebidas y alimentos.

Las facultades de las entidades federativas en materia de salubridad local, y en las cuáles la federación no participa y el municipio podría concurrir, de acuerdo con algunas leyes de salud de los estados⁵ del país, son las siguientes:

- a) Control sanitario de mercados y centros de abasto, construcciones, panteones, rastros, agua potable, alcantarillado, establos, centros de reunión públicos, espectáculos, transporte de servicio público, hospedaje y limpieza pública.
- b) Dictar normas técnicas y ejercer el control sanitario de los establecimientos y servicios, materia de salubridad local.
- c) Promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad local a cargo de los municipios, con sujeción a la política nacional y estatal de salud, y a los convenios que se suscriban.
- d) Vigilar en la esfera de su competencia, el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones legales.
- e) Asumir los servicios de salud de acuerdo con los convenios suscritos con el ejecutivo de los estados.
- f) Asumir la administración de los establecimientos de salud que se descentralicen a su favor.
- g) Formular y desarrollar programas de salud municipal, en el marco de los sistemas federal y estatal de salud.
- h) Vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia, los ordenamientos legales en la materia.
- i) Establecer en sus bandos municipales, las normas y disposiciones relacionadas con los servicios de salud que estén a su cargo.
- j) Auxiliar a las autoridades sanitarias federales y estatales en el cumplimiento de sus funciones.

Las facultades coordinadas que la Ley General de Salud establece que deben ser ejercidas coordinadamente por la federación y las entidades federativas, son las que se presentan a continuación:

- a) Evaluación y seguimiento de los servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social.
- b) Control sanitario de productos y servicios, y de su importación y exportación.
- c) Control sanitario de los equipos médicos, insumos de curación y productos higiénicos y de los establecimientos de esos giros.

⁵ Facultades referidas por Patricia Martínez Cranss, en: *La Descentralización de los Servicios de Salud*, Tomo I, Juan Ramón De la Fuente, et.al., compiladores, Secretaría de Salud, México D.F., 1996, p.57.

- d) Control sanitario de la publicidad, con excepción de los medicamentos e insumos para la salud.
- e) Control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y cadáveres humanos.
- f) Sanidad internacional.
- g) Prevención de adicciones a sustancias tóxicas.

De la distribución de competencias anterior se aprecia con mucho detalle, por un lado, la determinación de la Secretaría de Salud como una instancia reguladora por excelencia de la materia sanitaria en el país, donde los estados y municipios, juntos o separados, pueden realizar las funciones operativas de atención a la salud que la Ley les permite.

Desde este punto de vista, la efectividad de la regulación y normalización del Sistema Nacional de Salud, dependerá de metodológicamente tanto de la concreción, articulación y suma de esfuerzos entre los distintos ámbitos de gobierno, ya que al conformar todas las acciones de salud que son posibles realizar, las mismas que están integradas en los seis diferentes tipos de facultades señaladas, sólo habría la posibilidad de realizarlas totalmente a través de estos ámbitos del ejercicio del poder público, estados, municipios y desde luego el Gobierno Federal.

De esta manera es perceptible que para cumplir con la normatividad que impone la Ley General de Salud, las entidades federativas requieren de desarrollar sus leyes locales en correspondencia a esta Ley.

5.2.1.3 Leyes Locales de Salud del Estado de México y Distrito Federal.

La Ley de Salud del Estado de México.

La Ley de Salud del Estado de México fue aprobada el 17 de noviembre de 1986, y promulgada un mes después, cabe mencionar que consta de 311 artículos distribuidos de manera similar a la Ley General de Salud, es decir contempla de manera similar la estructuración por capítulos que de manera mecánica parecen haber sido retomados de la Ley Federal.

Cabe citar que la Ley General establece un primer capítulo de disposiciones generales, la del Estado de México igual; la Ley Federal determina un capítulo de distribución de competencias, y la ley local determina las competencias del gobierno del estado; de igual forma las dos leyes en un capítulo especial consideran las disposiciones de un sistema nacional y uno estatal de salud, con la integración y funciones correspondientes a ellos de manera similar; de acuerdo con la Ley General de Salud, la ley estatal desarrolla la normatividad específica del organismo encargado de los servicios de salud en el estado.

La creación del organismo responsable de los servicios sanitarios en toda la entidad adquiere la forma de un Organismo Público Descentralizado que se denomina Instituto de Salud del Estado de México, cabe mencionar, que dicho organismo cumple con los principios y normas generales para la creación y funcionamiento de este tipo de instituciones, tiene personalidad jurídica y patrimonio propios y funciones de autoridad para poder imponer coactivamente las acciones y procedimientos administrativos necesarios para proteger la salud y las acciones coadyuvantes en su fomento.

Es muy importante señalar que la integración de su órgano de gobierno corresponde a lo establecido en la Ley General de Salud, está integrado por el gobernador del estado como presidente, funcionarios estatales, representantes de la sociedad, un representante de la Secretaría de Salud y un representante del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud.

La participación tanto de representantes de la Secretaría de Salud como de su sindicato, son aspectos que se cuestionan actualmente, por que son elementos que ponen en duda la autonomía de cada organismo descentralizado para conducir las acciones en materia de salud en el estado, además que si bien la administración de los recursos humanos de la salud la realiza la entidad federativa por conducto de su organismo o Instituto de Salud; las condiciones laborales todavía no son ajenas a la interferencia de instancias federales para negociar los aspectos laborales del personal de salud en el estado, con lo que aún bajo este esquema de descentralización, en términos prácticos, la Secretaría de Salud puede ejercer influencias considerables en la administración de los servicios en los estados.

La Ley de Salud del Estado de México, reproduce en forma similar a la Ley federal, las normas y clasificaciones de atención a la salud y servicios sanitarios, los clasifica en atención médica, atención materno infantil, planificación familiar, salud mental; y por otro lado reproduce textualmente lo relacionado con los recursos humanos para los servicios de salud, tanto los profesionales, técnicos y auxiliares y los aspectos de la formación, capacitación, y actualización de los mismos.

Las Leyes de Salud tanto del Estado de México, como la General de Salud, son iguales en las disposiciones correspondientes a la materia sanitaria como la investigación para la salud, la información, promoción y educación para la salud, nutrición, efectos del ambiente en la salud, salud ocupacional, prevención y control de enfermedades y accidentes, enfermedades transmisibles; así también son iguales en lo referente a la asistencia social y lo relacionado con la salubridad general, incluyendo los programas contra las adicciones; es preciso reconocer que las variantes en los aspectos señalados corresponden a la redacción adecuada al ámbito local, sin cambios en lo esencial, que son las funciones o actos de la administración pública para ejecutar tales disposiciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los aspectos que la Ley de Salud del Estado de México desarrolla y que también tienen referencia parecida en la Ley General de Salud, son todas aquellas que regulan los procesos de inspección y verificación del cumplimiento de las disposiciones sanitarias tanto en los servicios públicos, como en los servicios comerciales, sobre todo en aquellos aspectos relacionados con los de consumo humano y los de reunión o concentración de grandes grupos de personas como los de transporte o reclusión de reos.

También es materia de la ley de salud de esta entidad federativa, la regulación de autorizaciones sanitarias, las cuáles implican el manejo administrativo de los registros y procedimientos administrativos de las mismas; cabe mencionar que dicha ley establece los medios por los cuáles se llevarán a cabo tanto la vigilancia sanitaria, la certificación de los servicios de salud y las medidas de seguridad en materia de sanidad, de igual forma previene las condiciones y procedimientos para otorgar y revocar autorizaciones sanitarias, los medios administrativos para recurrir estos procedimientos y las sanciones que se aplican en caso de contravención de las mismas disposiciones; así mismo establece recursos procedentes de inconformidad con dichas resoluciones y las prescripciones procedentes en la materia.

Estas últimas características son similares a las propias de la Ley General de Salud, ya que dichas funciones son inherentes a las de operación de los procedimientos de vigilancia sanitaria en las áreas de competencia del estado, las mismas que se aplican para dichas facultades estatales, por lo que la Ley General, contempla las mismas disposiciones para la materia federal, pero con relación a las facultades exclusivas de la Federación.

La Ley de Salud del Distrito Federal.

La Ley de Salud del Distrito Federal fue aprobada el 19 de diciembre de 1986, muy próxima a la correspondiente Ley del Estado de México, mismas que se promulgan después de un año y medio de la publicación y vigencia de la Ley General de Salud, con un rezago legislativo de ese periodo en la materia local.

Esta Ley de Salud del Distrito Federal fue elaborada y promulgada por la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la manera tradicional para todas las leyes que aplicaba entonces dicha entidad federativa, ya que como es sabido, todas las leyes eran como se ha comentado, en muchos de los casos, denominadas "en materia federal y del fuero común para el Distrito Federal", ya que dicha entidad no contaba entonces con un órgano legislativo propio.

La estructura de esta Ley deja entrever que por su contenido reducido a 114 artículos y 17 transitorios a la fecha, que su expedición no fue tan detallada y específica como lo son las facultades que el propio Gobierno del Distrito Federal tiene en la materia; cabe decir que a manera de comparación con la Ley General

de Salud, la propia del Distrito Federal dedica el primer capítulo (14 artículos), a definir los conceptos y competencias básicas que dicha ley establece.

De manera similar a la Ley General, la del Distrito Federal en su capítulo II (14 artículos), establece las normas correspondientes al Sistema de Salud del Distrito Federal, al respecto señala cuál es su conformación, sus funciones y los mecanismos de coordinación y participación de las dependencias del sistema y la población misma en todos los aspectos relacionados con la salud; es preciso señalar que estas disposiciones se reproducen textualmente de la Ley General de Salud, con las únicas variaciones en la denominación y aplicación para el Distrito Federal.

Estos dos capítulos de la Ley del Distrito Federal (21% del total de artículos) ha sido reproducida de manera textual; a partir del capítulo III, la ley local desarrolla una serie de conceptos básicos para definir lo que se debe entender por cada una de las áreas y servicios (rastros, mercados, cementerios etc.) en los cuáles la Ley General de Salud le otorga facultades en materia sanitaria, es oportuno destacar que la Ley del Distrito Federal desarrolla para cada uno de los servicios en los que tiene facultades, una serie de ordenamientos tendientes a satisfacer condiciones de salubridad en dichos servicios, dichas disposiciones se encuentran establecidas en 40 artículos (38% de la Ley).

A partir de los ordenamientos antes citados, la Ley local desarrolla una serie de disposiciones (62 artículos, un 42% del total) relacionadas con las autorizaciones sanitarias, los procedimientos administrativos de revocación de las mismas, de los certificados en la materia, y además desarrolla todo lo relacionado, con la vigilancia sanitaria, las medidas de seguridad en la materia y las sanciones administrativas que aplican por las violaciones a la misma, y los recursos de inconformidad correspondientes y las prescripciones aplicables en todos los casos.

En esta medida, las disposiciones correspondientes tanto a las autorizaciones, sanciones y procedimientos administrativos relacionados, han sido retomados de manera mecánica de la Ley General de Salud y aplicadas al ámbito local, con la simple adecuación gramatical de los términos al ámbito de aplicación al Distrito Federal. Lo que en resumidas cuentas nos muestra que la Ley de Salud del Distrito Federal retoma textualmente de la Ley General (federal) de Salud, dos terceras partes aproximadamente (63%), de los preceptos y disposiciones que en materia sanitaria rigen en materia federal.

Cabe mencionar que las dos únicas reformas y adiciones a la Ley de Salud del Distrito Federal realizadas el 10 y el 17 de diciembre de 1998, aluden a modificaciones relacionadas con la derogación de la existencia como tal de una Secretaría de Salud del Distrito Federal⁶, mismas funciones que quedan

⁶ La creación de dicha Secretaría de Salud del Distrito Federal, estuvo prevista como tal desde la promulgación de la ley local, pero bajo el esquema de descentralización, dicha estructura administrativa no

reservadas al Instituto de Servicios de Salud del Distrito Federal (organismo público descentralizado).

Es preciso señalar que estos cambios son correspondientes con el esquema de descentralización planteado por el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, en el que dispone la creación de organismos públicos descentralizados para efectuar dicho proceso de descentralización, y por medio de los cuáles posibilita el desarrollo y la prestación de los servicios de salud en las entidades federativas, como ya se ha mencionado en apartados anteriores de este trabajo.

5.2.2 El Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud.

El Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, es un acuerdo que busca que la descentralización distribuya competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres niveles de gobierno; este acuerdo fue firmado el 20 de agosto de 1996.

Este documento contiene, ya formalizado, el Acuerdo Nacional que permitirá la descentralización de los servicios de salud y lo suscriben : El Gobierno Federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas del país y el Sindicato Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado (Sección Secretaría de Salud). En los antecedentes de este acuerdo, las partes que lo suscriben reconocen los innegables avances logrados en la salud de los mexicanos que el Sistema Nacional de Salud ha alcanzado, pero reconocen también, la poca probabilidad que se tiene, bajo la forma actual de organización, de superar los rezagos acumulados y hacer frente a los nuevos retos, por lo que resulta indispensable la redefinición estructural del sistema.

Dicho Acuerdo refiere que los compromisos se atenderán principalmente por el desarrollo de cuatro estrategias trazadas de originalmente por el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000:

- 1) La descentralización a las entidades federativas de servicios de salud a la población no asegurada.
- 2) La configuración de Sistemas Estatales de Salud.
- 3) La ampliación de la cobertura a través de un paquete básico de servicios, y

mostró desempeño como tal y resultó con el tiempo, eliminada como dependencia central del Gobierno del Distrito Federal.

⁷ De conformidad con el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de agosto de 1996.

4) El mejoramiento de la calidad y eficiencia de las instituciones nacionales mediante una mejor coordinación sectorial.

De esta forma, correspondiendo a esas estrategias, los principios fundamentales que motivan la celebración del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud son los siguientes⁸:

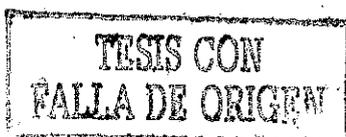
- . Los estados manejarán y operarán directamente los servicios de salud en el ámbito de su competencia.
- . Las entidades federativas manejarán, y operarán directamente los recursos financieros con la posibilidad de distribuirlos de forma acorde con las necesidades de los servicios y con las prioridades locales.
- . Los estados participarán efectivamente en el diseño e instrumentación de la política nacional de salud.
- . El fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud se dará a partir de la consolidación de los sistemas estatales.
- . La integración al ámbito estatal de las estructuras administrativas que actualmente operan los servicios federales de salud en el estado.
- . El desahogo de las cargas de trabajo administrativo para la Secretaría de Salud, permitirá hacer eficaz su reorientación como instancia normativa y operativa en aquellas materias que son de ejercicio exclusivo de la Federación.

Estos principios del Acuerdo Nacional son los ejes en los que han de desarrollarse las funciones principales en el ámbito de la descentralización de los servicios, lo cuál no implicará de conformidad con el propio acuerdo, la desaparición de objetivos y estrategias nacionales en materia de salud, pero si nuevas formas de relación entre las autoridades federales, entidades federativas y los municipios, para el establecimiento de las metas y la consecución de los objetivos.

El Acuerdo Nacional considera algunos capítulos que son necesarios tener en cuenta para una adecuada ejecución del mismo; se contempla una política compensatoria de la descentralización que destine mayores recursos a las regiones con núcleos de población más vulnerables y con más carencias, con la intención de propiciar un desarrollo equitativo de los servicios en todas las entidades federativas; el programa de ampliación de cobertura es el medio por el cuál se pretende apoyar dichas acciones.

Otro de los capítulos previstos en el acuerdo, es el de apoyo al proceso de descentralización, el cuál considera dos acciones principales para apoyar dicho proceso; primero, el desarrollo de programas sustantivos que resuelvan los aspectos relacionados con la consolidación y modernización de la infraestructura para la salud en los estados, así mismo, estrategias de abasto y suministro de

⁸ De conformidad con el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, Diario Oficial de la Federación, 21 de agosto de 1996, México D.F., p.26.



insumos y equipos médicos, desarrollo de la capacitación e investigación sanitaria, desregulación y simplificación de trámites en materia de control y regulación sanitaria; también se contempla de esta forma, la difusión sobre la prestación de los servicios, la actualización de las cuotas de recuperación, la generación de indicadores de eficiencia y productividad y acciones de fortalecimiento de las acciones en medicina preventiva, educación y fomento a la salud.

En segundo término, el Acuerdo prevé apoyar la operación de programas de regularización de inmuebles, activos y bienes muebles destinados a los servicios de salud, también los de simplificación administrativa, dotación de equipo, mejoramiento de las estructuras organizativas y de desarrollo de actualización y asistencia para el personal.

Otro capítulo de este acuerdo es el que se refiere a la participación comunitaria y social de manera organizada, en el apoyo a las acciones y programas sanitarios.

Este acuerdo nacional también considera un capítulo para el desarrollo regional, mediante la obligación de reproducir en el ámbito municipal, las acciones de apoyo que correspondan a ese nivel de gobierno, para llevar a cabo a plenitud, sus responsabilidades en la conducción y operación de los servicios de salud.

Con todo esto, las partes firmantes de dicho Acuerdo Nacional se comprometen a celebrar acuerdos de coordinación para concretar en cada una de las entidades federativas, sus respectivas responsabilidades en la conducción y operación de los servicios bajo esta serie de antecedentes, estrategias y principios.

5.2.2.1 La Ejecución de las Acciones de Descentralización de los Servicios de Salud.

La ejecución de las acciones de descentralización de los servicios de salud obedecen al cumplimiento de las bases establecidos para tales efectos y que desde los años de 1982 y 1983 empezaban a modificar la actuación de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, a favor de una mayor gestión por parte de las entidades federativas.

La descentralización de los servicios de salud como tal, se fue gestando desde la década de los años ochenta y encuentra antecedentes en actos de la administración pública federal, que fue implementando de manera paulatina como procesos de coordinación institucional para desarrollar las funciones sanitarias con mayor efectividad en los estados.

La descentralización de los servicios de salud ha implicado la revisión y correspondientes adecuaciones de la Ley General de Salud, la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, de Adquisiciones y Obras Públicas, las leyes estatales de salud, así como las normas internas de la Secretaría de Salud, como su reglamento y los propios acuerdos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

Por otro lado, la descentralización de los servicios de salud ha requerido del desarrollo y ejecución de acciones complementarias y de apoyo administrativo básico para convenir la descentralización, estas acciones se refieren fundamentalmente a:

- 1.- Transferencia de recursos financieros; que después de adecuar el marco normativo correspondiente, permite en el marco de los acuerdos, asignar recursos presupuestales a los estados a partir de tres criterios básicos:
 - a) Otorgar más recursos a las entidades con mayores necesidades.
 - b) Efectuar una asignación per cápita ajustada para la población objetivo de cada estado.
 - c) De acuerdo con los resultados alcanzados, evaluar si el monto de la asignación fue el ideal.

En esta transferencia de recursos también se realiza la previsión acerca de los ingresos generados por la operación del sistema de cuotas de recuperación por la prestación de los servicios de salud en la entidad, que los servicios de salud estatales aplicarán directamente en sus programas, por un 85% de los recursos captados por el sistema, además les permite destinar el 10% de ellos a los programas de beneficencia pública que implementen en sus estados y transferir en todos los casos un 5% de dichos ingresos al Patrimonio de la Beneficencia Pública de la Secretaría de Salud, con lo que se muestra la dependencia de la beneficencia pública federal de las aportaciones de los estados, aunque en un porcentaje reducido.

2.- Transferencia de recursos para los servicios personales, cuyas acciones se refieren a la transferencia de los recursos económicos a los estados para que estos administren libremente el recurso humano de acuerdo a las necesidades propias de cada entidad federativa; este volumen de recursos significa el 73.8 % de los recursos transferidos por la descentralización de los servicios de salud.

Los elementos más importantes en esta transferencia financiera para la administración de los recursos humanos en cada entidad federativa, son los siguientes:

- a) Los Gobiernos de las entidades federativas sustituirán a la Secretaría de Salud en materia de relaciones jurídico – laborales con sus empleados de todas las categorías, incluyendo al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud para tales efectos.
- b) De conformidad con los avances que se logren y a las especificaciones de los convenios de coordinación, el Gobierno Federal transferirá los recursos financieros correspondientes a los estados por conducto del Ramo 33.

- c) Las revisiones salariales y de prestaciones genéricas se llevarán a cabo a nivel nacional con el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría de Salud y la participación de los gobiernos de las entidades.
- d) Homologación salarial; donde se considera que los salarios son distintos en un 80% en el área médica en relación a los ingresos por funciones similares, y un 20 % se refiere a diferencias en el área administrativa, por lo que en esta medida se realizaron las homologaciones de retribución a trabajos iguales.

3.- Administración de recursos materiales y suministros; que a partir de la descentralización permite a las entidades federativas responsabilizarse directamente de las compras, recepción y suministro de insumos en general. Están también bajo la responsabilidad de los estados, los procedimientos para dar de baja y destino final a los materiales y bienes en general. Cabe mencionar que en la actualidad la Secretaría de Salud desarrolla la compra consolidada de insumos para la salud, en la que las entidades federativas se benefician de las condiciones de compra por grandes volúmenes y el ahorro administrativo de los procesos de licitación.

4.- Servicios generales; la descentralización ha permitido a los estados, la administración directa de los recursos destinados al suministro de servicios de mantenimiento, conservación e instalación, lo que ha redundado en una mejor supervisión de la calidad de los trabajos, la recepción de los servicios y la exigencia y aplicación de garantías de los mismos.

5.- Bienes muebles e inmuebles; en esta materia los gobiernos de los estados asumen la dirección de las unidades médicas de la Secretaría de Salud destinadas a la prestación de los servicios de salud a población abierta en su territorio, cuyos bienes muebles e inmuebles serán donados a título gratuito por el Gobierno Federal a los gobiernos de los estados, es importante señalar que mucho tiempo antes, los gobiernos de los estados y de los municipios donaron al Gobierno Federal inmuebles para la construcción o equipamiento de unidades médicas o de la salud.

6.- La obra pública; que es el medio por excelencia para crear y mantener la infraestructura para los servicios de salud, se transfiere totalmente a los estados tanto en materia de obras propiamente dicha, en la conservación y equipamiento de unidades médicas de primer y segundo nivel de atención, reservándose la Federación la función normativa en la materia.

7.- Apoyos y enlaces; que son las acciones que tanto el Consejo Nacional de Salud, como la propia Secretaría de Salud prestarán a los estados para cumplir efectivamente con las obligaciones impuestas por los convenios de coordinación de descentralización de los servicios. Estos apoyos y enlaces se refieren principalmente a la asesoría que de manera institucional mantendrá la Secretaría de Salud durante los procesos de descentralización y consolidación de los servicios de salud en los estados, estas instancias son temporales y dependen

directamente del Secretario de Salud y presuponen una amplia experiencia administrativa en esas áreas de apoyo.

8.- Control y seguimiento de los recursos; esta tarea por excelencia es realizada por las áreas de contraloría interna tanto de la Secretaría de Salud como por las propias de los gobiernos de los estados, de acuerdo con los convenios de coordinación; la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene bajo su cargo el sistema de control y evaluación gubernamental, por lo que es la dependencia encargada de realizar la vigilancia e inspección del ejercicio del gasto federal y del uso, destino, conservación, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles durante los procesos de descentralización de los servicios de salud en los estados.

9.- Evaluación; en materia de evaluación las entidades federativas y la Secretaría de Salud, acuerdan establecer las instancias que sean necesarias a efecto de evaluar las acciones y procedimientos relacionados con la descentralización de los servicios de salud, y valorar el cumplimiento de los propósitos de los acuerdos de coordinación; en esta materia solo se conocen las funciones que al respecto realiza el Consejo Nacional de Salud.

Bajo estos nueve capítulos principalmente, se llevaron a cabo los procesos de descentralización de los servicios de salud a los estados, estos procedimientos se formalizaron tal como lo estableció el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud de 1996.

Es de trascendental importancia que la Secretaría de Salud, en el marco de todos los acuerdos celebrados con las entidades federativas, tanto los de coordinación como los nacionales, podrá asumir temporalmente en cualquier momento ya sea por acción extraordinaria en materia de salubridad general o a solicitud expresa de los gobiernos de los estados, las actividades de salubridad general, y en consecuencia organizar y operar servicios de salud en las entidades federativas.

Esto es de gran importancia para el estudio de las relaciones entre los distintos ámbitos de gobierno, ya que por la redacción de los acuerdos de coordinación como de la misma Ley General de Salud, la Secretaría de Salud puede intervenir eventual y completamente en asuntos ya considerados de competencia local.

Por ello, se deberá asegurar que la política nacional en materia de salud responda eficazmente a las prioridades locales y nacionales para así, fortalecer a los Sistemas Estatales de Salud y con ello, al Sistema Nacional de Salud a través de la determinación de lineamientos claros para la transferencia y ejercicio de sus atribuciones.

Cabe destacar que esta serie de acciones tiene referencia en el Programa de Reforma del Sector Salud 1995 - 2000⁹, el cuál tiene como propósito dar realización plena al artículo 4º de la Constitución y las disposiciones de la Ley General de Salud; el Programa¹⁰: ...apunta a superar las actuales limitaciones, reorganizando el gasto en salud y estableciendo los criterios generales para hacer más eficientes los servicios de salud de las instituciones, en el marco legal que corresponde a cada una de ellas, reforzando los recursos destinados al fomento de una vida saludable, los programas de medicina preventiva y a garantizar el abasto de los medicamentos e insumos esenciales así como de los recursos humanos necesarios para la adecuada prestación de los servicios. Los Programas de Vacunación, Nutrición, y Salud Reproductiva constituyen el eje del paquete de servicios básicos, al cuál se agregarán acciones específicas según sean las necesidades sanitarias, regionales y locales.

Este Programa citado se estructura a partir de un capítulo con los antecedentes correspondientes y de una descripción actual del sistema de salud; otro capítulo del mismo establece los propósitos, los objetivos y los lineamientos de la reforma del sector, en esta parte destaca la descripción de la salud en el desarrollo y sus logros y retos, así como sus principales problemas entre los que se citan la insuficiente calidad y limitada eficiencia, la segmentación e insuficiente coordinación, el centralismo y la cobertura insuficiente.

Por otro lado, se consideran los objetivos, ya señalados en líneas anteriores, y los lineamientos de la reforma del sector salud; aquí destacan seis que se refieren a la elección de los usuarios como instrumentos para incrementar la calidad, la ampliación de la cobertura de la seguridad social, la descentralización, la participación municipal en la salud, la ampliación de la cobertura a través de un paquete básico y la nueva organización del modelo de sistema de salud.

El Programa contempla en dos grandes capítulos más, para hacer un total de cuatro, un tercero que se refiere a los retos demográficos y epidemiológicos del país; y el cuarto y último capítulo que se refiere a los siete Programas de apoyo a las tareas sustantivas; en los que se consideran los de fortalecimiento de los sistemas de salud, a través del mejoramiento de la calidad de la atención médica y de la administración de los servicios así como la atención a la salud en casos de desastres; los de redefinición del proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación; los de modernización y sistematización de la información estadística y epidemiológica; el de modernización administrativa; el de desarrollo de recursos humanos y el de investigación en salud.

Por último la estructura del Programa de Reforma incluye dos anexos el A, que se denomina acciones esenciales irreductibles de salud; que considera a la salud pública, la atención médica, el fomento sanitario y los sistemas de información.

⁹ Decretado por el Presidente de la República, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 1996.

¹⁰ Idem. p.2.

Así mismo, el anexo B: que se denomina paquete básico de servicios de salud; que incluye una definición del mismo, los criterios para la selección de las intervenciones directas de la autoridad sanitaria, las intervenciones y acciones de las autoridades sanitarias, la sistematización operativa, el cuadro básico de insumos del paquete básico de servicios de salud, la aplicación del paquete básico de servicios de salud, la capacitación y el seguimiento y evaluación del paquete básico de servicios de salud.

Cabe mencionar que esta estructuración deja vacíos en los aspectos relacionados con la participación directa e indirecta de los organismos y gobiernos locales en esta materia y acciones, por lo que dichos programas metodológicamente pueden tener alcances muy limitados de antemano al ignorar la participación de las instancias de la administración pública de los estados y sus municipios.

5.2.2.2 La Descentralización Integral de los Servicios de Salud a los Estados.

La política de salud que se siguió en los primeros años de los 90's, se puede resumir en que se mostró una aparente disposición a descentralizar los servicios de salud a los estados y los municipios, en los casos que así se hizo hasta entonces, los inmuebles destinados al servicio siempre fueron entregados en comodato, el personal que operaba los servicios no se incluyó en el proceso, mantenía ajenos a los gobiernos estatales y de los municipios, los esfuerzos nacionales de salud, siguieron planeándose y dirigiéndose en forma centralizada, las cifras e indicadores generales de los servicios de salud; bajo este esquema, no eran claros y oportunos y en el caso de los recursos económicos, estos siguieron ejerciéndose por el gobierno federal y las demás instituciones del sector como el IMSS, el ISSSTE, el DIF y la Secretaría de Salud en forma independiente aunque concurrente para algunos casos de atención como la vacunación universal y los eventos epidemiológicos

La descentralización integral de los servicios de salud a los estados implicó en su evolución los siguientes eventos:

- Sucesión de una política descentralizadora incompleta de los servicios de salud a los estados, iniciada a partir de la descentralización del Programa COPLAMAR que el IMSS operaba y que descentralizó algunos servicios para la población en general en algunos estados desde hace 25 años aproximadamente (de acuerdo con los Anexos 5 y 6 de este trabajo).
- Continuidad de los procesos de descentralización de los servicios efectuada en los años ochenta, avanzando más en la consolidación de los servicios en 14

- estados¹¹ que en la transferencia de recursos, dichos estados previamente habían suscrito convenios de coordinación con el Gobierno Federal para la integración orgánica y la descentralización operativa de los servicios de salud.
- Solicitud intermitente de los gobernadores de los estados para manejar los servicios de salud, siempre y cuando se transfirieran con los recursos económicos presupuestales necesarios que el Gobierno Federal ejerciera en ese rubro.
 - La incorporación al Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, de las directrices de fomento al federalismo y en concreto de la Descentralización de los Servicios de Salud.
 - Necesidad real de descentralización, con fines de incrementar la cobertura y la calidad de los servicios de salud¹².

Como se puede apreciar con claridad, la descentralización integral de los servicios de salud a las entidades federativas, es todo un proceso, que si bien nunca fue establecido como tal, incluyó en términos generales algunos sucesos importantes y lógicamente sucesivos como los siguientes:

- 1.- La firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, el 20 de agosto de 1996, ya referido anteriormente.
- 2.- La firma de los acuerdos individuales de descentralización de los servicios de salud entre las entidades federativas y el Gobierno Federal, siendo el Estado de Nayarit el primero en firmarlo el 5 de septiembre de 1996, dicho proceso concluyó en diciembre de 1997.
- 3.- En todos los casos de descentralización, se han transferido los inmuebles, el personal y los recursos que ejercía el Gobierno Federal por esos conceptos en cada una de las entidades, además se ha creado en cada estado, el organismo público descentralizado correspondiente de conformidad con lo establecido en los acuerdos correspondientes.
- 4.- Con dicho proceso de descentralización, se transfieren 121,000 plazas de trabajo a las 32 entidades federativas, de un total de 145,000 trabajadores de salud que el Gobierno Federal administraba en todo el país¹³.
- 5.- Transferencia en calidad de donación gratuita de 7,399 bienes inmuebles incluidos hospitales, clínicas, centros de salud, almacenes, talleres y oficinas¹⁴.
- 6.- Transferencia de 743,729 bienes muebles, contenidos en los inmuebles donados para la prestación de los servicios de salud¹⁵.
- 7.- Transferencia de los recursos económicos presupuestales correspondientes a los servicios de salud, por medio del Ramo 33.

¹¹ Los estados que habían celebrado este tipo de acuerdos con la Secretaría de Salud, entre los años de 1986 a 1989 fueron Aguascalientes, las dos Baja Californias, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Querétaro y Quintana Roo.

¹² Tal como lo considera el Programa de Reforma del Sector Salud 1995 – 2000, op.cit., p.5.

¹³ De acuerdo con la información del seguimiento del proceso de descentralización de los estados, elaborado por la Oficialía Mayor de la Secretaría de Salud, México D.F., 1999, Anexo Número 5 de este trabajo.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Ibidem.

Este proceso de descentralización integral de los servicios de salud en el país, se formaliza mediante la suscripción en todos los casos, de acuerdos de coordinación entre cada una de las entidades federativas, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con la participación de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud a partir del compromiso que para tal efecto asumieron con la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud.

Estos acuerdos se celebraron de conformidad con una serie de antecedentes que se refieren principalmente a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, en relación al Nuevo Federalismo proclamado por el Gobierno Federal, así como a las previsiones del mismo para fortalecer el pacto federal e impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios; y la necesidad de reformar el Sistema Nacional de Salud.

Se cita como un antecedente también de este proceso, el decreto presidencial del 30 de agosto de 1983, en el que se establecieron las bases para el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud, así mismo, se refieren los artículos 4º y 116 constitucionales, que establecen el derecho a la salud y la posibilidad de celebrar convenios entre la federación y los estados en la prestación de servicios respectivamente.

Es referido también como un antecedente de este acuerdo, el Consejo Nacional de Salud y sus atribuciones de consolidar el proceso de descentralización a los estados de los servicios de salud para la población abierta.

Es preciso mencionar que dichos antecedentes se reproducen de manera idéntica (tipo machote) en los 32 acuerdos suscritos para la descentralización integral de los servicios de salud en cada una de las entidades federativas.

Las cláusulas a las cuáles se sujeta la realización de cada uno de los acuerdos de descentralización de las entidades contempla una parte de disposiciones generales, en donde básicamente se hacen las declaraciones correspondientes acerca del compromiso de la entidad federativa para realizar las gestiones y reformas necesarias para la creación de un organismo público descentralizado en el estado, que se responsabilice de los servicios de salud en la entidad y que tenga las características necesarias para aplicar y respetar las condiciones generales de trabajo de la Secretaría de Salud y ejercer las facultades que la Ley General de Salud otorga al estado.

Prácticamente el modelo de Acuerdo obliga a los estados a recibir los servicios de salud mediante un órgano descentralizado, y no permite la posibilidad de incorporarlos de manera inmediata a los organismos y dependencias ya establecidas y funcionales en las entidades federativas, con una clara imposición central que posibilita la injerencia de las instancias federales en esas actividades y organismos.

Otra parte específica de la cláusulas de estos acuerdos, es la correspondiente a las atribuciones que en materia de salubridad general ejercen la Secretaría de Salud y el gobierno del estado correspondiente. Al respecto, ya se han mencionado estas atribuciones en la parte donde se analiza la Ley General de Salud en este mismo capítulo.

En otro apartado de las cláusulas de los acuerdos, se establecen las atribuciones en materia de servicios de apoyo que incluyen las relativas a la programación y presupuestación, materia que queda en manos del gobierno del estado, así también se establecen disposiciones en materia de servicios personales, recursos materiales y servicios generales y la transferencia de los bienes muebles e inmuebles. Lo anterior, de acuerdo con lo anotado en el punto 5.2.2.1 de este capítulo.

En las cláusulas correspondientes a los derechos de los trabajadores de la Secretaría de Salud que se integran al Sistema Estatal de Salud, destacan las que garantizan los derechos de los trabajadores como la inamovilidad, catálogo de puestos, escalafón, permutas y los derechos correspondientes a sus condiciones generales de trabajo y de su régimen laboral. Así mismo, se obliga al reconocimiento por parte de las entidades federativas, de la representatividad legal, legítima y única del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud y de sus estructuras nacionales acerca de los derechos laborales del personal de salud transferido a los estados.

Es muy importante el hecho de que la seguridad social y demás prestaciones de los trabajadores de salud en los estados, transferidos por la Secretaría de Salud, seguirán siendo otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), previo acuerdo correspondiente y no por las instancias locales preexistentes para tales fines.

Otro apartado importante en las cláusulas de los acuerdos de coordinación se refiere a la transferencia de recursos financieros, ya comentada con anterioridad; en esta parte destaca el hecho de que las transferencias de estos recursos se realizará a través de un ramo especial, el 33, etiquetadas y calendarizadas, estos recursos formarán parte del presupuesto y la cuenta pública estatal.

Por otra parte, se establece que la Secretaría de Salud conservará la facultad de distribuir el presupuesto federal en materia de salud entre los estados y mediante una fórmula que se dará a conocer oportunamente en el seno del Consejo Nacional de Salud; cabe mencionar que se establece la condición de que todo recurso financiero recibido por los estados con base en los acuerdos de coordinación para la descentralización de los servicios de salud, serán destinados de manera obligada única y exclusivamente a acciones de salud.

Las cláusulas de los convenios determinan la obligación de los estados de crear la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública Estatal, tal como se ha

comentado con anterioridad, donde expresamente se señalan los casos en que la autoridad sanitaria del estado podrá exentar del pago de las cuotas de recuperación a los usuarios de los servicios, además de aplicar dichos recursos de la manera en que previamente se les determinó.

En la última parte de las cláusulas, se identifica en los acuerdos de descentralización, a las disposiciones finales, que aluden a las condiciones generales del control, evaluación y vigilancia del cumplimiento y ejecución de todas las obligaciones que son materia de los acuerdos de coordinación para la descentralización integral de los servicios de salud, precisando para tales efectos, las competencias que corresponden a los órganos de control local como las que competen a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno Federal.

Cabe mencionar que la intervención en la firma de dichos acuerdos de la representación sindical de los trabajadores, obliga a las preguntas siguientes ¿Si dicha representación sindical firma en calidad de testigo de dicho acuerdo, por que no se le identifica como tal en el mismo?; así mismo, si los fundamentos citados por dichos acuerdos refieren que los estados podrán celebrar acuerdos con el Gobierno Federal para la prestación de servicios, ¿Por qué se firman acuerdos con un sindicato y una federación de trabajadores?; sin lugar a dudas se ha privilegiado el entorno político de la descentralización de los servicios de salud por encima de la observancia jurídica y administrativa de sus procedimientos.

Cabe mencionar que estos procesos relacionados con los servicios de salud, no se dieron a partir de una movilización social que demandara una reorganización administrativa del sector, porque es muy difícil que la sociedad perciba que esto puede contribuir a resolver mejor sus problemas. En el nivel político, incluso los gobernadores de varias entidades se resistieron a hacerse cargo de los servicios de salud descentralizados puesto que consideraban que carecían de recursos suficientes. Es así, que el Gobierno Federal impuso en muchos casos una estrategia no querida del todo por los estados, postergando las verdaderas demandas de mayor autonomía y poder político, probablemente para resolver sus propios problemas financieros y dentro de un marco de acuerdos internacionales, que explican la coincidencia de tantos procesos descentralizadores.

La participación relativa de los niveles de gobierno en la prestación de servicios de salud ha sido un asunto de gran interés, desde los primeros esfuerzos de coordinación federal y estatal en 1925 y hasta el primer convenio de coordinación que se firmó en 1932 entre el estado de Guanajuato y la Federación.

El modelo de descentralización aplicado mediante estos acuerdos hasta antes del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud como los arriba señalados, incluían restricciones importantes a la libertad de las autoridades estatales. Entre ellas pueden citarse:

- En relación con el patrimonio, fueron transferidas en uso gratuito las instalaciones mobiliarias e inmobiliarias destinadas a servicios, pero éstas continuaban siendo de propiedad federal.
- En lo laboral, los trabajadores quedaban bajo el régimen del apartado B del art. 123 constitucional, y
- Fundamentalmente en lo financiero, dependían de los recursos que les asignara la Secretaría de Salubridad y Asistencia bajo la forma de subsidios, sujetos a toda la normatividad federal y de los que aportarían los gobiernos estatales; se descentralizaron de manera realista sólo la captación y ejercicio de las cuotas de recuperación que cobrarían por los servicios brindados, que en todos los casos han sido de carácter simbólico en relación con el presupuesto de salud. En fin, la autonomía de los estados dependía así de la proporción del gasto solventado con sus propios recursos.

Ahora, a partir de los acuerdos individuales de cada estado firmados de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, en la actualidad las restricciones a los gobiernos de las entidades federativas son distintas, por un lado, la contratación de nuevo personal para ampliar los servicios de salud tiene limitantes presupuestales en el ámbito federal y de regulación laboral al ser sometidas a consideración de la representación sindical correspondiente; así mismo, las condiciones generales de trabajo del personal de salud se mantiene regulada por la Secretaría de Salud y el sindicato nacional de esa secretaría, ya que es en esas instancias en las que se determinan las condiciones generales de trabajo.

Por otro lado, la integración de los órganos de gobierno de cada organismo público descentralizado de las entidades federativas, tiene obligadamente representación en su interior, de la Secretaría de Salud así como del sindicato nacional de la misma secretaría, lo que indiscutiblemente condiciona su operación a la influencia centralista de la secretaría y de su representante laboral; a su vez es muy cuestionable la participación de ese organismo sindical en áreas exclusivas de administración y autoridad en materia sanitaria.

De esa manera, la obligación de establecer organismos públicos descentralizados para la prestación de los servicios de salud en las entidades federativas, es la única posibilidad para la participación tanto de la representación de la Secretaría de Salud y de su sindicato en los órganos de decisión en materia sanitaria en los estados; una determinación de esta naturaleza limita la autonomía y libertad de las entidades federativas para establecer verdaderas y completas secretarías de salud en cada una de las entidades federativas, que sería la forma más libre y autónoma de ejercer sus facultades y ejecutar todo lo concerniente a los servicios de salud en su territorio.

5.2.2.3 Descentralización de Otras Funciones Sanitarias.

Para llegar a la descentralización integral de los servicios de salud en los estados fue importante ensayar otros procesos parciales de descentralización que llevaban la misma tendencia: descentralizar los servicios de salud a las entidades federativas.

Los principales procesos de este tipo fueron los de: 1) Integración Orgánica y Descentralización Operativa de los Servicios de Salud en los Estados¹⁶ y, 2) Descentralización de las Funciones de Control y Regulación Sanitaria¹⁷.

Estos procesos de descentralización en ningún momento contemplaron la transferencia como tal de los recursos humanos y sobre todo financieros para la operación descentralizada de los servicios, aunque si enfatizaban en la distribución de funciones, la reordenación de las mismas y el fortalecimiento de los recursos para su operación. Por eso, en primer término, se trato de que los servicios en los estados contaran con la infraestructura material, tecnológica, normativa y humana indispensable para el buen ejercicio de las funciones que les eran transferidas.

El proceso de descentralización de la regulación, control y fomento sanitarios no se inició en forma paralela a la integración orgánica de los servicios de salud, debido a que en esa materia se ejercen las facultades de autoridad, por lo que hubo necesidad de realizar estudios específicos para prever su debida realización.

Se establecieron tres esquemas aplicados a la desconcentración de cada tipo de giros, permisos y registros, materia de salubridad general:

- a) Descentralización total: todas las funciones, excepto las de responsabilidad normativa y de supervisión, quedaban a cargo de los servicios de salud de los estados.
- b) Descentralización de la gestión: la Secretaría de Salud se reservaba, además de la responsabilidad normativa, la expedición, revalidación o revocación de las autorizaciones sanitarias; y
- c) Descentralización de ventanillas: sólo se transferían funciones relativas a la recepción de solicitudes, integración de expedientes y entrega de resultados a los particulares, quedando reservadas todas las demás funciones a la Secretaría de Salud.

¹⁶ Información obtenida del estudio de los Acuerdos de Coordinación para la Integración Orgánica y la Descentralización Operativa de los Servicios de Salud, de manera correspondiente con la lista que integra el Anexo Número 6 de este trabajo.

¹⁷ Esta información es producto del análisis de los Convenios de Colaboración que con el Propósito de Descentralizar el Ejercicio de las Funciones de Control y Regulación Sanitaria, celebraron el Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados que se anotan en el Anexo Número 7 de este trabajo.

Para la aplicación de esos esquemas se definieron a su vez dos modelos de descentralización en esta materia; en ambos correspondía a la Secretaría de Salud la emisión de normas técnicas, apoyar y asesorar a los Servicios Estatales de Salud en su aplicación, así como vigilar su cumplimiento, llevar el seguimiento y evaluación correspondientes, y verificar, discrecionalmente, la operación de las funciones descentralizadas.

Los Acuerdos de Coordinación para la Integración Orgánica y la Descentralización Operativa de los Servicios de Salud ya referidos anteriormente, ya establecían las bases, compromisos y responsabilidades para la descentralización del ejercicio de las facultades de salubridad general relativas a la regulación, control y fomento sanitarios, mismas que se transferirían de conformidad con los acuerdos específicos que para tal efecto fueran celebrados y que en todo caso se sujetarían a las normas técnicas que emitiera la Secretaría de Salud.

En tal virtud fue necesario obtener un diagnóstico de los recursos humanos, técnicos y financieros de que disponían cada uno de los estados para la realización de estas funciones a fin de determinar la capacidad con la que podían enfrentar su responsabilidad. A partir del diagnóstico se hizo necesario convenir particularmente con las instituciones de educación superior el apoyo que pudieran brindar para la ejecución de dichas funciones, a través de su capacidad instalada en laboratorios.

Una vez identificado el conjunto de los recursos y calificada la capacidad de que disponía cada estado se procedió al análisis conjunto del catálogo de giros, permisos y registros sanitarios sujetos a control sanitario, a fin de convenir las funciones que realizaría el estado y aquellas que continuaría efectuando la federación, a través de la Secretaría de Salud.

En estos acuerdos se establecía que su objeto era descentralizar el ejercicio de las funciones de regulación, control y fomento sanitarios de entre aquellas que en materia de salubridad general otorga la Ley General de Salud a la propia Secretaría de Salud; así como establecer las bases para el ejercicio coordinado de las facultades concurrentes y las que correspondían en forma directa a las entidades federativas. En ellos se pactó:

- El tipo y características de las funciones cuyo ejercicio se descentraliza al estado.
- Que la normatividad, programación y evaluación de las funciones que se descentralizan, serían realizadas por la Secretaría de Salud.
- Que la organización, operación, supervisión y evaluación de las funciones que se descentralizan quedaban a cargo del gobierno del estado a través del órgano creado para tal efecto.
- Las medidas legales, técnicas y administrativas que debían adoptar las partes para el cumplimiento del acuerdo.

- El establecimiento y operación del sistema estatal de regulación, control y fomento sanitarios que formaría parte del sistema estatal de salud y del sistema nacional de regulación, control y fomento sanitarios.

En estos acuerdos de descentralización se materializaron los modelos descritos. El primer modelo se aplicó en los estados en que, de acuerdo con el diagnóstico previo, se estimó contaban con la infraestructura para ejercer un mayor número de funciones. El segundo modelo, de alcances más limitados, se concertó con el resto de los estados. En la medida en que estos últimos fortalecieron su infraestructura técnica y administrativa se iría conviniendo la descentralización gradual de los tipos de giros, permisos y registros, que los llevarían a acceder al primer modelo.

A partir de la suscripción de estos acuerdos, la Secretaría de Salud y los gobiernos de los estados se comprometían también a realizar un conjunto de acciones tendientes a la eficaz instrumentación de los sistemas estatales de regulación, control y fomento sanitarios, entre las que destacan: revisión e integración definitiva del inventario de recursos destinados a esas funciones; realización del estudio de regionalización de los servicios en la materia; establecimiento del sistema de estadística e informática sanitaria; y establecimiento del sistema de conservación y mantenimiento de la infraestructura de sanidad.

Los gobiernos de los estados, en uso de sus facultades constitucionales y de acuerdo con su legislación estatal de salud (que reglamenta la competencia del estado y los municipios en materia de salubridad local) procedieron a establecer el ejercicio coordinado de su participación en la presentación de los servicios de salubridad general, sujetándose a las normas técnicas emitidas por la Secretaría de Salud.

Además, previnieron el impulso a la descentralización de las facultades de autoridad a los municipios y determinaron la organización y funciones de su estructura administrativa como órganos de autoridad competentes para prestar los servicios de regulación, control y fomento sanitarios.

Destaca, en este sentido Jalisco, primer gobierno que reglamentó su Ley Estatal de Salud, el 26 de marzo de 1988, previendo que la aplicación de los reglamentos expedidos correspondía a la dependencia estatal y a los ayuntamientos, en sus respectivas competencias y en los términos de los convenios de descentralización que celebraran con el gobierno del estado.

La Descentralización Operativa de los Servicios de Salud en los Estados.

Al efectuarse la entrega de los servicios a los gobiernos estatales, y a fin de que la operación bajo su responsabilidad, no conllevara dificultades, se les proporcionó

una serie de documentos operativos que constituían los anexos técnicos del Acuerdo de Coordinación.

Dichos instrumentos fueron el resultado de trabajos preparatorios a la integración orgánica, realizados por los grupos de trabajo integrados por representantes de la Secretaría de Salud y del gobierno del estado de que se tratara, con la participación del Instituto Mexicano del Seguro Social. Estos grupos eran los encargados de aplicar y desarrollar en instrumentos operativos las políticas definidas.

Estos documentos normativos, llamados genéricamente instrumentos operativos, fueron:

- Modelo de Atención a la Salud.
- Estudio de Regionalización Operativa.
- Manual de Organización y Funcionamiento de Unidades.
- Manual de Organización de Jurisdicciones Sanitarias.
- Manual de Referencia y Contrarreferencia.
- Manual de Vigilancia Epidemiológica.
- Sistema Estatal de Información Básica.
- Manual Operativo de Enseñanza y Capacitación.
- Manual de Contabilidad y Cuentas.
- Manual de Organización General de la Dependencia Estatal de Salud.
- Catálogo de Puestos y Tabulador Único.
- Plantilla de Personal.
- Manual de Registro y Control de Bienes Muebles e Inmuebles.
- Manual para la Prestación de Servicios Generales.
- Manual de Supervisión de Servicios.
- Manual de Abastecimiento y Suministros.
- Manual de Conservación y Mantenimiento para Unidades de Primer Nivel.
- Manual de Indicadores para la Evaluación de los Servicios de Salud.
- Manual de Autoevaluación para Unidades del Primer y Segundo Niveles de Atención a la Salud; y
- Manual de Evaluación para la Descentralización.

Adicionalmente se elaboró un Manual para la Operación del Programa de Descentralización de Pago, cuya ejecución se realizaría una vez integrados los sistemas estatales de administración de personal.

La importancia de estos procesos radica en que fueron la base sobre la cuál se diseñó el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, y que retomó del Decreto por el que el Poder Ejecutivo Federal establecía las Bases para el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia¹⁸, una serie de elementos que más de 12 años después; consideraba necesario de acuerdo con el artículo tercero de dicho

¹⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1983.

decreto, establecer en las entidades federativas órganos administrativos desconcentrados que tuvieran autonomía técnica para desarrollar las funciones sanitarias de competencia local, tal como se determinó finalmente para descentralizar los servicios de salud a los estados.

Otro rubro de gran importancia para el proceso de descentralización de los servicios de salud lo constituyó la previsión que se hacía en ese mismo decreto de transformar gradualmente las estructuras administrativas de la propia Secretaría de Salubridad y Asistencia de acuerdo a los criterios siguientes¹⁹:

- I. Las unidades centrales ejercerían facultades normativas y de control;
- II. La unidad de coordinación regional ejercerá facultades de enlace y de apoyo a la operación regional y las estrategias de descentralización, y
- III. Los Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados ejercerían facultades de carácter operativo.

Estos criterios son algunos de los más trascendentales, ya que daban a las instancias federales, el carácter normativo en materia de salud, y a las instancias locales el carácter operativo de los servicios, lo que finalmente quedó como aspiración en todos los procesos de descentralización posteriores.

Cabe mencionar que el artículo 6° del mismo decreto de 1983 que se ha comentado, preveía la participación de las organizaciones de trabajadores en los procesos descentralizadores de los servicios de salud; lo cuál finalmente fue retomado de manera muy cuestionable en términos jurídicos y administrativos en el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud y los acuerdos individuales con cada entidad federativa.

Es preciso señalar que si bien desde 1983 se preparó un gran apoyo técnico y documental a través de estudios, manuales y catálogos de todas las acciones propias para la descentralización de los servicios para la etapa de la descentralización integral a los estados, estos mismos fueron sustituidos por el compromiso de cada entidad federativa para adecuar su normatividad correspondiente en la materia de conformidad con la Ley General de Salud.

5.3 La Administración de los Servicios de Salud en los Estados.

La administración de los servicios de salud en los estados no se puede entender sin la identificación de las fuentes de su financiamiento, ya que este es un condicionante fundamental para identificar si la administración de los mismos

¹⁹ Criterios establecidos en el artículo 4° del Decreto que estableció las Bases para la Descentralización de los Servicios de Salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, op. cit. p.2.

corresponde a los principios y condiciones originarias del proceso de descentralización integral de los servicios.

A partir del año de 1998, y en algunos casos desde meses antes, los servicios de salud en los estados son prestados a la población en general por medio de organismos públicos descentralizados que tienen estructuras administrativas similares entre ellos y que se financian también de manera similar.

Desde 1985, al iniciarse el proceso de la descentralización de los servicios de salud a la población abierta en los estados de la República, se materializa una estrategia; la de la Reorientación del Financiamiento de las Acciones de Salud Pública, que se basaba en dos tendencias: 1) el incremento y la reorientación de los recursos financieros federales y estatales, y 2) la diversificación de las fuentes de financiamiento.

De la primera tendencia destaca lo relativo a la participación financiera de los gobiernos estatales, que ha incidido especialmente en las siguientes medidas:

- 1) La formulación de los Acuerdos de Coordinación Federación - Estados para establecer el Programa Integral de Financiamiento e Inversión y fijar los compromisos mutuos de aportación de recursos.
- 2) La celebración de Acuerdos de Coordinación para proyectos estratégicos, como la construcción de hospitales generales, con compromisos de cofinanciamiento de hasta el 50% para cada una de las instancias.
- 3) El impulso a los Convenios de Desarrollo en apoyo a programas de Inversiones de la Secretaría de Salud, a través del cual los gobiernos estatales contribuían con un 20% del costo total de los Proyectos de Inversión.
- 4) En el mismo marco de los Convenios de Desarrollo se propiciaba una aportación estatal de 30% como contrapartida de los recursos financieros que la Secretaría de Salud transfería a los gobiernos estatales, como mecanismo de descentralización financiera.

Por otro lado, cada fuente de recursos se dedicaba a un proyecto estratégico; así, el Programa México – Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se orientó a la ampliación de cobertura mediante la construcción de nuevas unidades; los programas de los gobiernos estatales eran para terminar grandes hospitales.

Los recursos se aplicaban a través de una vertiente obligatoria, la del ámbito del sector público federal en los tres campos establecidos por la Ley General de Salud: atención médica, salud pública y asistencia social; cabe mencionar que esta parte guarda un parecido extremo con la definición que para tal efecto establece el Ramo 33, es decir, los recursos económicos siguen guardando una obligatoriedad para su aplicación (etiquetación), en este caso a la materia sanitaria.

Por otro lado, existe la vertiente de coordinación, instrumento que propició la participación de los gobiernos estatales en la integración de sus Sistemas de Salud en un esfuerzo compartido con la Federación.

Los Acuerdos de Coordinación para el Financiamiento de la Descentralización refieren las primeras experiencias de cofinanciamiento de los servicios de salud que se realizan en 1982. En 1984 con los Acuerdos de Coordinación entre la Secretaría de Salubridad y Asistencia y los gobiernos de los estados, se comprometían a aportar los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos necesarios para la operación de los servicios. En ese año, para apoyar el Programa de Descentralización, la Secretaría transfería recursos financieros a los estados a través del Ramo XXVI (Desarrollo Regional).

En 1986 se celebra el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de los Servicios de Salud a Población Abierta, que comprendía lo relativo al financiamiento de los servicios a través de actividades de apoyo logístico convenidas entre la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, el IMSS y los gobiernos estatales.

Las fuentes de financiamiento.

Las fuentes de financiamiento del proceso de descentralización se clasificaban en: federales, estatales, convenios de cofinanciamiento y aportaciones directas de la sociedad.

A) Fuentes Federales.

- 1) Programa normal de alcance estatal. Este programa permitía compatibilizar, dentro de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), la inversión, el gasto y el financiamiento federales de alcance estatal contenidos en el programa normal de la SSA a fin de cumplir con el Programa Nacional de Salud. Esta fuente incluía los recursos para sostener las unidades del antiguo Programa IMSS-COPLAMAR.
- 2) Recursos financieros para programas de salud pública aplicados por el IMSS, el ISSSTE y otros organismos públicos. Estos recursos se utilizaban en acciones de atención preventiva, campañas educativas, programas de inmunización, la higiene en el trabajo y la prevención de accidentes, planificación familiar, etcétera. El IMSS, a partir de 1986, canalizaba recursos para impulsar el sistema de vigilancia epidemiológica (tanto para población derechohabiente como no derechohabiente) a nivel individual, familiar y comunitario. Además, a nivel delegacional apoyaba a los Sistemas Estatales de Salud al efectuar compras consolidadas de insumos con cargo a dichos sistemas, que a continuación almacenaba y distribuía, esta función ahora la sigue realizando de manera similar la Secretaría de Salud.
- 3) Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud México - BID. Constituía una fuente de financiamiento que se basaba en crédito externo para cumplir la

cobertura de los servicios de salud en el primer nivel de atención para poblaciones que actualmente no disponían de esos servicios, así como para fortalecer y ampliar la red de segundo nivel en localidades donde existía deficiencia de camas.

B) Fuentes Estatales.

- 1) Presupuesto estatal asignado a salud. Era la fuente de recursos que se integraba a partir de la asignación del presupuesto directo o normal de los gobiernos de los estados para apoyar la operación de los Servicios Estatales de Salud en estados descentralizados. En un 90% los recursos financieros se orientaban al gasto corriente de los propios Servicios Estatales; el otro 10% se destinaba a programas de inversión.

Eventualmente esta aportación a los Servicios Estatales se realizaba en especie (material) o en servicios que otorgaban los estados y municipios.

- 2) Presupuestos estatales o municipales para los servicios de salud. En general, estos recursos del presupuesto normal de los estados o municipios eran utilizados para reforzar la operación de los servicios y la infraestructura de salud de los municipios.

C) Convenios de Desarrollo.

En los Convenios de Desarrollo se señalaban los programas que serían financiados entre la Federación y los estados a través de los Programas de Desarrollo Regional, que eran los que recibían el mayor apoyo económico.

D) Aportaciones Directas de la Sociedad.

Cuotas de recuperación aportadas por las personas atendidas. En los estados descentralizados las cuotas de recuperación no formaban parte del presupuesto autorizado por la Federación como subsidio para la operación de los servicios; en la actualidad esto se ha traducido en un incremento de los recursos de operación para los servicios, en un aliciente para incrementar sus cuotas de recuperación mejorando la prestación de los servicios, y en una mayor disponibilidad de recursos para cubrir gastos emergentes.

Dinámica del financiamiento.

Se basaba principalmente en la conformación de un conjunto de fuentes de financiamiento que gradualmente se dirigían en forma especial al apoyo a diferentes tipos de programas, tanto de gasto corriente como en inversión. De esta manera, los financiamientos federal o estatal eran canalizados al apoyo logístico y a la ampliación y reforzamiento de la infraestructura de salud. Sin

embargo, los cambios en las aportaciones de las fuentes federales y estatales han sido constantes:

- 1) El programa normal de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, de 1985 a 1986 registró un descenso considerable, lo cual se modificó en 1987 con los avances del Proyecto México - BID.
- 2) El Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud México - BID reflejó su trascendencia en la ampliación de la infraestructura del primero y segundo niveles de atención.
- 3) El financiamiento federal y estatal de los Programas del Convenio Único de Desarrollo con cada estado, adquirió gran relevancia debido a la política de apoyo al desarrollo regional; en 1986, por la crisis económica, los recursos canalizados sufrieron un fuerte descenso tal como se ha repetido después ante fenómenos similares.
- 4) Los gobiernos estatales incrementaron sus aportaciones en 88.1% en el lapso 1985-1986, debido a su mayor responsabilidad en el proceso de descentralización, un incremento sin precedentes en la materia.

En la actualidad estos antecedentes sirvieron entre otras cosas para definir recursos específicos para cada una de las áreas de atención de la salud, es decir, se establecieron partidas para recursos humanos, infraestructura médica, porcentajes de cuotas de recuperación, aportaciones a los servicios sociales entre muchas otras.

Así mismo, los sistemas de salud de los estados cuentan con esquemas de financiamiento muy parecidos, ya que tienen casi las mismas posibilidades para recurrir a créditos de apoyo en la materia, definir aportaciones de particulares y clubes de servicio y de organizaciones altruistas, así como coordinar la participación de todos los actores sociales involucrados o interesados en las tareas de salud como los municipios y otras instituciones sectorizadas; en la práctica estos procesos de administración pública de los servicios de salud no han sufrido cambios significativos o innovadores más allá del Ramo 33.

5.3.1 El Consejo Nacional de Salud.

El Consejo Nacional de Salud es una institución de la mayor importancia en materia de salud en todo el país; de conformidad a su propia integración²⁰, este Consejo según el artículo 1° del Acuerdo que lo crea, establece que: Dentro de la vertiente de coordinación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como del Sistema Nacional de Salud y en el marco del Convenio Único de

²⁰ Integración y funcionamiento del Consejo Nacional de Salud, establecidos por el Acuerdo sobre la Integración del Consejo Nacional de Salud, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 1986.

Desarrollo y de los Acuerdos de Coordinación para la Integración Orgánica y Descentralización Operativa de los Servicios de Salud para Población Abierta, la Secretaría de Salud, con la intervención que corresponda a las Secretarías de Gobernación y de Programación y Presupuesto (hoy integrada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y por conducto de los Gobernadores de los Estados, invitará a los titulares de los Servicios Estatales de Salud a que formen parte del Consejo Nacional de Salud, el cual será una instancia de coordinación para la programación, presupuestación y evaluación de la salud pública.

Las funciones que este Consejo realiza están dadas por el artículo 2º del mismo acuerdo, de conformidad con el mismo, el Consejo Nacional de Salud tiene por objeto:

- I.- Consolidar el Sistema Nacional de Salud;
- II.- Evaluar el avance en el cumplimiento del Programa Nacional de Salud en cada entidad federativa.
- III.- Examinar los sistemas estatales de referencia y contrarreferencias de usuarios y, los apoyos de carácter federal que sean necesarios.
- IV.- Unificar criterios en el cumplimiento de los programas de salud de mediano plazo.
- V.- Asegurar la coordinación en la atención de la materia de salubridad general.
- VI.- Apoyar la cooperación técnica en la organización, operación y prestación de servicios.
- VII.- Promover programas prioritarios de salud.
- VIII.- Opinar sobre la emisión de las normas técnicas que haga la Secretaría de Salud, conforme a la Ley General de Salud y apoyar el seguimiento de su cumplimiento y;
- IX.- Proponer esquemas de cofinanciamiento de la salud pública.

El Consejo Nacional de Salud lo preside el Secretario de Salud y se integra por los Jefes Estatales de Salud en las entidades federativas, quienes fungen como Consejeros; cuenta además este Consejo con un Comité Asesor conformado por los Subsecretarios, el Oficial Mayor del ramo, la Dirección General Jurídica y un Secretariado permanente.

El representante de la Secretaría de Salud por el carácter de Coordinadora del Sistema Nacional de Salud, tiene a su cargo la preparación y conducción de las sesiones del Consejo y con tal propósito esta auxiliado en la organización,

realización y seguimiento, por el secretariado técnico permanente formado por representantes de las diversas áreas básicas de esa dependencia.

De conformidad con los objetivos del Consejo Nacional de Salud, la función de este es trascendental en el Proceso de Descentralización al ser la instancia de coordinación y de toma de decisiones conjunta entre la Federación y las entidades federativas.

Es de mucha importancia destacar que el marco jurídico y normativo del Consejo Nacional de Salud, es por demás escaso, ya que ni el propio artículo 4° de la Constitución, ni la Ley General de Salud se refieren a él como tal, y mucho menos como una autoridad coordinadora entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas en materia de salud; esta situación jurídica del Consejo, sin lugar a dudas hace cuestionable su actuación en la materia, al menos en términos estrictamente jurídicos, ya que su actuación se rige por un simple acuerdo (del poder ejecutivo federal) que lo crea y en este caso del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud que le reconocen dicho papel coordinador.

Lo anterior no cobraría mayor relevancia si dicho Acuerdo se cumpliera al pie de la letra, pero es evidente el desacato al mismo como se mostrará con detalles más adelante, cuando el gobierno de una entidad federativa (Baja California) no proporciona la información requerida a dicho Consejo Nacional para la evaluación nacional de los procesos de descentralización de los servicios de salud en los estados.

5.3.2 El Programa de Educación, Salud y Alimentación.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), es un programa²¹ focalizado del Gobierno Federal que pretende conjuntar programas sociales y coordinar acciones entre todas las dependencias y entidades competentes en materia de educación, salud y alimentación, tanto en el ámbito federal como estatal y municipal, así como vigilar y asegurar que las acciones para superar la pobreza extrema apoyen efectiva y eficazmente a las familias y las regiones con menores oportunidades.

El PROGRESA fue puesto en marcha por el Presidente de la República en la comunidad de Cardonal en el Estado de Hidalgo, el 6 de agosto de 1997, con el objeto de intensificar el combate a la pobreza atacando sus causas de manera integral.

²¹ De acuerdo con el Decreto que Establece los Lineamientos Generales del Programa de Educación, Salud y Alimentación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de febrero de 1999.

Este programa busca que las familias que viven en condiciones de pobreza extrema tengan a su alcance oportunidades para satisfacer sus necesidades básicas de educación, salud y alimentación y romper con ello el círculo vicioso de las familias pobres, en las que padres e hijos se ven obligados a dedicarse a subsistir, lo que les inhibe la posibilidad de emprender actividades que les permitan desarrollar su potencial productivo y alcanzar una mayor integración social.

En estas condiciones los niños que nacen en una familia pobre tienden a mostrar bajo peso al nacer y corren altos riesgos de fallecer antes de alcanzar un año de edad; durante la edad escolar su riesgo de enfermedad es muy alto y sus capacidades de desarrollo normal son alteradas con riesgo la mayor de las veces de complicaciones por deficiencias nutricionales.

Por otro lado, la necesidad de resolver las necesidades económicas en estas familias, obliga a los niños a tratar de apoyar el gasto familiar en detrimento de la asistencia a la escuela y la conclusión de su educación básica, lo que a la larga los condiciona a realizar tareas de baja productividad y mal retribuidas por motivo de su baja escolaridad y capacitación.

Aunado a esto, las mujeres de estas familias inician su vida matrimonial o en pareja demasiado jóvenes, y comienzan su ciclo reproductivo muy temprano, caracterizándose esto por nacimientos muy numerosos.

El Progresá inicialmente pretendió atender a 400 mil familias de 13,723 comunidades de 524 municipios, en las regiones donde se registran los mayores rezagos y más altos índices de pobreza de los Estados de Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz.

Con el Progresá se pretende conjuntar los esfuerzos de instituciones federales y estatales coordinando sus acciones a favor de una mejor educación, salud y alimentación para las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, y buscará complementarse con otros programas sociales, como los de mejoramiento de la vivienda, agua potable y capacitación para el trabajo.

- Progresá centra su atención en la familia, apoyando principalmente a los niños y jóvenes, de ambos sexos, alentando los esfuerzos de los padres de familia para la superación de sus hijos.
- Progresá orienta sus acciones de forma encadenada para un aprovechamiento integral de sus beneficios.

Progresá tiene tres componentes:

Educación:

Que proporciona becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles para alentar la asistencia escolar de los niños y jóvenes. Asimismo, se busca mejorar la cobertura y la calidad de la enseñanza mediante capacitación a los maestros y reforzamiento del equipamiento de las escuelas.

Salud:

Se amplía la cobertura de servicios de salud y se mejora su calidad mediante equipamiento a las unidades y capacitación al personal. Se proporciona sin costo un paquete básico de servicios de salud y se otorga un suplemento nutricional a todas las madres embarazadas o en lactancia y a los niños menores de dos años para prevenir y atender la desnutrición. Se fomenta el autocuidado de la salud de las familias a través de educación y capacitación en salud, nutrición e higiene.

Alimentación:

Se brinda a través de las madres de familia un apoyo monetario para complementar los ingresos familiares. Mediante educación e información se propician los usos más provechosos de este apoyo para mejorar la alimentación y bienestar del hogar, principalmente de los niños y jóvenes.

Las características de los resultados del Progres a son principalmente que:

- Las familias atendidas se incorporan al programa mediante un procedimiento transparente en la selección de beneficiarios, que asegura una cobertura equitativa y evita la discrecionalidad.
- Progres a se funda en la corresponsabilidad social y familiar. Promueve la participación y el compromiso de las familias como un elemento fundamental para el buen funcionamiento del Programa y el logro de sus objetivos, así como de la comunidad en el control y vigilancia de las acciones del mismo.
- Dentro de sus estrategias, Progres a busca mejorar la condición de la mujer, valorando y apoyando el decisivo papel que desempeña a favor del desarrollo familiar y comunitario. Para ello, busca satisfacer sus necesidades de salud y nutrición, así como promover su desarrollo personal.
- Al atender de manera integral y sostenida la educación, la salud y la alimentación, se busca fortalecer la capacidad de las familias más pobres del país para que sus integrantes desarrollen cabalmente su potencial humano y puedan ampliar y aprovechar sus oportunidades sociales, económicas y culturales.²²

²² Periódico El Universal, Gobierno de la República; SEP, SECTOR SALUD, SEDESOL; México D.F., 13 de agosto de 1997, p.10-A.

En la definición de este Programa se prevé la participación de los estados y municipios en el mismo, pero no existen evidencias que registren la participación articulada y específica en el desarrollo del mismo, incluso al buscar constancias y registros de la misma al respecto, es frecuente encontrar en los informes de gobierno de los estados participantes y de algunos registros de la cuenta pública de municipios relacionados, acciones y gastos efectuados en forma paralela a dicho programa pero de ninguna manera articulados directamente al mismo.

Lo ilustrativo del Progreso en materia de la salud y la educación principalmente, es que refleja objetivos y medios distintos para atender la salud y la educación, además de la alimentación bajo esquemas no descentralizados solamente como los derivados del Acuerdo Nacional referido con anterioridad, si no que muestra y reconoce la necesidad real de participar centralmente en la atención de los problemas de salud, alimentación y educación por regiones y áreas focalizadas con las mismas condiciones de pobreza como denominador común.

Este Programa constituye un reconocimiento público muy significativo de la importancia de la salud dentro de la sociedad, a la vez que lo relaciona estrechamente con otros fenómenos públicos que tienen que ver en todos los casos con la administración pública sin importar el nivel de su competencia. La salud a partir de esta percepción pública demuestra que es un fenómeno interrelacionado con otros problemas sociales y que por consiguiente reclama una atención igualmente compleja en la relación de los niveles de la administración pública que la atienden.

5.3.3 La Operación, Control y Evaluación de los Servicios de Salud en los Estados.

A partir de la descentralización integral de los servicios de salud a las entidades federativas, la operación de los servicios ha presentado características variadas en cada una de ellas. Por principio de cuentas ya se ha referido que hasta antes del Acuerdo Nacional, algunos servicios de salud ya se prestaban en los estados de manera coordinada entre el Gobierno Federal y los de las entidades federativas, pero aún así sin llegar a ser homogéneos como se puede apreciar aún hasta hoy en día.

La operación de los servicios de salud en las entidades federativas adquirió características propias a partir de la expedición de la Ley General de Salud, en tanto que participaban de manera coordinada con el Gobierno Federal en la atención de los problemas de salud en la propia entidad federativa, pero esta coordinación y operación de los servicios de salud como se pudo apreciar, fue desigual, discrecional y hasta desordenada ya que dicha operación nunca estuvo sustentada en ningún criterio administrativo, demográfico o sociológico que se

haya hecho público, lo que hace pensar que en la operación coordinada de los servicios, las razones y circunstancias políticas y económicas específicas de cada entidad y su relación con el Gobierno Federal, fueron las que posibilitaron dicha operación coordinada de los servicios.

Cabe mencionar que las funciones de control y evaluación de los servicios de salud, desde antes de la celebración del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, y hasta los momentos actuales, no han sido debidamente establecidas ni normadas como procesos obligados bajo criterios administrativos o técnicos propios a cada una de las funciones realizadas por cada uno de los niveles de gobierno.

Ante esta circunstancia descrita, las acciones que el Consejo Nacional de Salud realiza en materia de control y sobre todo la evaluación de los actos administrativos en materia sanitaria, cobran la mayor importancia en el nivel nacional y sobre todo en el marco de los procesos de administración pública relacionados con el sistema federal de gobierno.

Al respecto, lo último que se tiene en materia de evaluación del proceso de descentralización de funciones sanitarias a los gobiernos de los estados, es la evaluación realizada en el mes de agosto del año 2000²³, en relación con esto, es importante señalar que la evaluación de la descentralización de los servicios de salud, sólo es posible realizarla a partir de la identificación de las funciones que cada uno de los ámbitos de gobierno tanto federal como local tienen a partir de las posibilidades jurídicas que para ello les da la propia Ley General de Salud, y las que en términos del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud y convenios previos tiene cada orden de gobierno.

Es preciso mencionar que el Consejo Nacional de Salud de conformidad con los planteamientos antes referidos, ha definido un catálogo²⁴ de funciones sanitarias derivadas de la propia Ley General de Salud y que especifica en términos federalistas, las que son competencia de la autoridad administrativa federal y las que son responsabilidad de la administración pública de los estados.

A partir de este catálogo de funciones mencionado, y ante la necesidad de contar con referencias reales de la actual situación de los servicios de salud descentralizados a las entidades federativas, el Consejo Nacional de Salud determinó realizar una evaluación, que lógicamente como todo control permitirá entre otras cosas, establecer medidas correctivas en su operación, sobre todo de

²³ Evaluación de la descentralización de los servicios de salud realizada por el Consejo Nacional de Salud durante el periodo de mayo a agosto del año 2000, cuyos resultados preliminares sólo se han difundido al seno de dicho Consejo y aún carecen de interpretación oficial pública.

²⁴ Catálogo de Funciones Descentralizadas a los Servicios de Salud de las Entidades Federativas, actualizado a noviembre de 1999, elaborado por el Consejo Nacional de Salud, y que identifica 184 funciones sanitarias (5 generales y 179 específicas), de las cuáles 160 son y deben ser realizadas por las entidades federativas, y 24 por el Gobierno Federal. Dicho catálogo se puede consultar solamente en el Consejo Nacional de Salud, que a pesar de ser un documento público muy necesario en materia de federalismo, es escasamente difundido.

tipo normativo y administrativo, además de mantener y actualizar las estadísticas nacionales en esos rubros y por consiguiente contribuir al desarrollo regional armónico del Sistema Nacional de Salud acorde a las necesidades locales.

De esta manera, para la evaluación de la descentralización de los servicios de salud, se definió una metodología consistente en la realización de cuestionarios para cada una de las entidades federativas, en los que a través de su autoridad sanitaria local proporcionarían la información requerida, cabe mencionar que dicha información se procesó de la siguiente manera:

1.- A todas las entidades federativas se les solicitó responder a 7 preguntas²⁵ que eran aplicadas a cada una de las 184 funciones sanitarias (todas las del catálogo identificado en este trabajo como Anexo número 8).

2.- Cada entidad federativa respondió 7 preguntas a cada una de las 184 funciones, emitiendo un total de 1,288 respuestas, que consistió en afirmar o negar mediante un si o no dicha pregunta; o señalar en su caso para la pregunta número 1 y 2 si aplica ó tiene avance parcial respectivamente.

3.- Las respuestas se estratificaron en cuatro niveles; en el más alto (nivel 4) se incluyeron las 83 funciones relacionadas con la gestión: alta gerencia, abasto, administración, regulación sanitaria, operación de programas sustantivos, vigilancia epidemiológica, planeación y organización tanto de actividades sustantivas como adjetivas. Estas funciones principalmente eran realizadas por el Gobierno Federal.

En el Nivel 3, se agruparon las 57 funciones relacionadas con el ejercicio de la enseñanza, investigación, promoción de la salud, supervisión, evaluación y la integración de los comités respectivos.

En el Nivel 2, se incluyeron las 17 funciones relacionadas con la integración de expedientes, administración regular de recursos humanos, materiales y financieros y acciones específicas de promoción de la salud.

En el Nivel 1, el más bajo, se incluyeron las 27 funciones relacionadas con la integración de informes y aspectos genéricos de promoción de la salud.

Con esto, fue indispensable dar una calificación total de 10 puntos para las 7 respuestas de cada función; donde las respuestas afirmativas de las primeras tres preguntas, tienen un valor de 2 puntos cada una, por considerarse que esas cualidades son los aspectos básicos que una atribución debe tener para ser considerada descentralizada.

²⁵ Preguntas contenidas textualmente en el Cuadro Número 6 de este trabajo, llamado "Estado Actual de las Atribuciones y Funciones Descentralizadas".

Para las preguntas 4 a la 7, la ponderación es de un solo punto cuando la respuesta es afirmativa; en todos los casos la respuesta negativa equivale a cero, excepto la pregunta número 1 donde de ser negativa la respuesta se asigna un punto.

En el caso de la pregunta 1 y 2 respectivamente; cuando la respuesta es "no aplica", su valor es cero; y cuando la respuesta es "parcialmente", equivale a un punto.

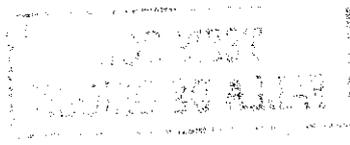
De esta manera, los primeros resultados que pueden apreciarse en toda esta evaluación es en primera instancia, que de las 32 entidades federativas, una de ellas, Baja California, no entregó la información correspondiente al menos al mes de diciembre del año 2000; por lo que de ante mano, de las 2,656 respuestas esperadas por el Consejo Nacional de Salud, solo se disponen de 2,573 para estos fines analíticos. La información general de la situación que guardan actualmente las funciones de salud descentralizadas se percibe en el cuadro siguiente denominado "Estado Actual de las Atribuciones y Funciones Descentralizadas":

ESTADO ACTUAL DE LAS ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DESCENTRALIZADAS *

PREGUNTAS DE EVALUACION	RESPUESTAS (PORCENTAJE)			
	SI	NO	NO APLICA	PARCIALMENTE
Pregunta 1 Función Descentralizada	94.8	--	5.2	--
Pregunta 2 Disponibilidad de Normatividad	83.3	10.4	--	6.3
Pregunta 3 Capacitación para la Descentralización	81.0	19.0	--	--
Pregunta 4 Supervisión para la Descentralización	73.6	26.4	--	--
Pregunta 5 Documentos para la Descentralización	74.0	26.0	--	--
Pregunta 6 Documentos para la Supervisión	74.2	25.8	--	--
Pregunta 7 Mecanismos de Comunicación	88.9	11.9	--	--

* De 2,573 Funciones Evaluadas (7 preguntas a cada una de las 83 funciones de nivel 4, realizadas a cada una de las 31 entidades federativas evaluadas, sin incluirse Baja California).

Fuente: Elaboración propia, con los Resultados Preliminares de la Evaluación de la Descentralización de los Servicios de Salud, Consejo Nacional de Salud, 2000.



Es evidente en dicho cuadro, que muy a pesar del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, que supone la formal y total transferencia de las facultades correspondientes del orden federal al de los gobiernos locales, existen funciones que por algún motivo no han sido descentralizadas totalmente en la práctica; de la misma manera, es evidente observar que en ninguno de los casos o preguntas se han registrado respuestas que alcancen porcentajes del 100%, lo que hace suponer la existencia de factores que han condicionado y limitado la plena realización de las funciones sanitarias en el marco de su descentralización.

Por otro lado, algunas funciones presentan hasta más de un 25% de insatisfacción (respuesta negativa), lo que indica un nivel mediano de cumplimiento o desempeño total de funciones, por lo que resulta obligada la identificación de factores coadyuvantes en dichas deficiencias.

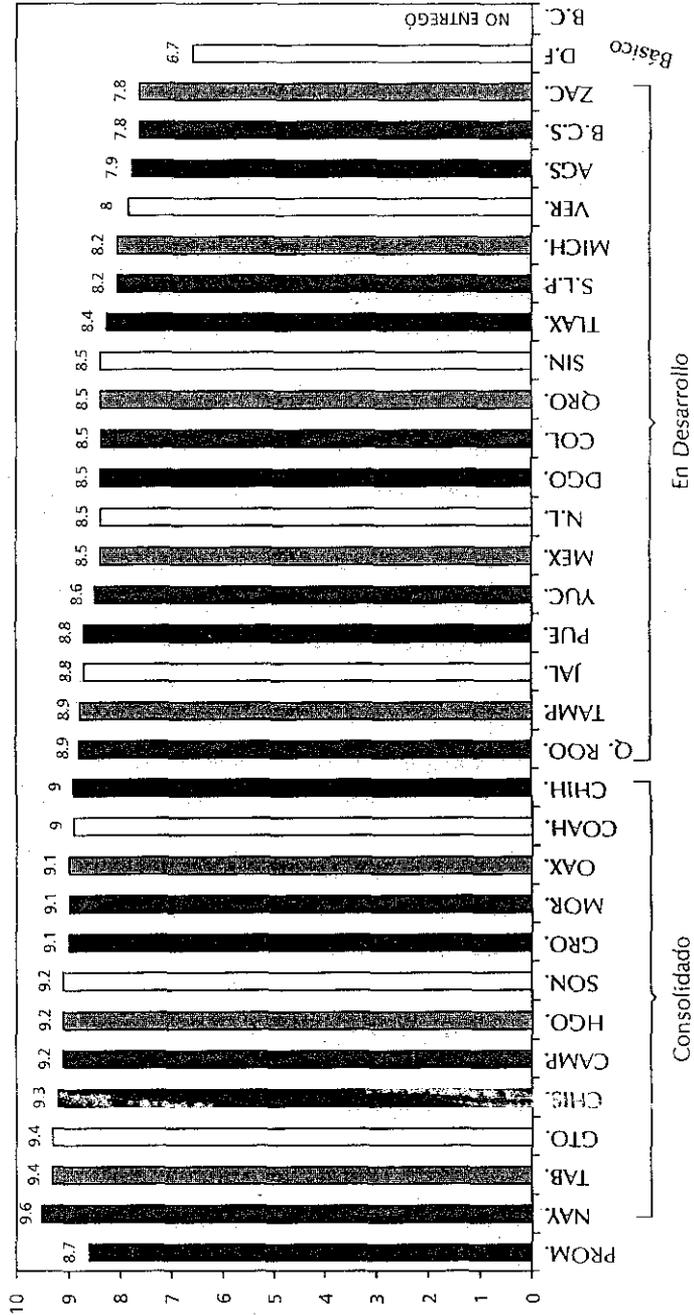
Con esta primera medición de resultados se percibe en lo general la situación que guardan las funciones descentralizadas a las entidades federativas, pero resulta obligado recurrir a una escala de calificación para diferenciar a las propias entidades federativas dentro de las ponderaciones nacionales, por ello la metodología de la evaluación consideró:

- Proceso consolidado, cuando la calificación fue de 9 a 10 puntos.
- Proceso en desarrollo, con calificación de 7 a 8.9 puntos.
- Proceso en Nivel Básico, con calificación de 6 a 6.9 puntos.
- Descentralización Deficiente, con menos de 5.9 puntos.

Donde la calificación por entidad federativa se obtiene del promedio de la suma de las 83 funciones del Nivel 4, cuyo valor máximo como se ha referido es de 10 puntos; de esta manera, los resultados que se tienen para calificar el nivel del proceso de descentralización de los servicios de salud en el mismo son los que muestra la siguiente gráfica de barras:

**NIVEL DE DESCENTRALIZACION
ALCANZADO POR ENTIDAD**

**TESIS CC.
FALLA DE ORIGEN**



Fuente: Resultados Preliminares de la Evaluación de la Descentralización de los Servicios de Salud, Consejo Nacional de Salud, 2000.

En la gráfica de barras que muestra el nivel de descentralización de los servicios de salud por cada entidad, se identifica en primer lugar, el espacio en blanco correspondiente a lo que debería ser la información del Estado de Baja California, el cuál como se mencionó, no proporcionó la información solicitada y por tanto se hace la observación correspondiente.

Es claro que el nivel ideal que se podría considerar como la meta es de 10 puntos, pero el promedio como se puede apreciar, sin incluir Baja California (31 entidades federativas) es de 8.7 puntos, por lo que resulta positivo encontrar que 16 entidades se sitúan por arriba del promedio.

En relación con la calificación del nivel de descentralización, 12 entidades, un 38% de ellas, reflejan un proceso consolidado de los servicios, mientras que 18 entidades, 58%, cuentan con un proceso en desarrollo. Así mismo resalta la situación del Distrito Federal, que presenta un nivel básico de descentralización de los servicios de salud, con una calificación de 2 puntos por debajo del promedio nacional.

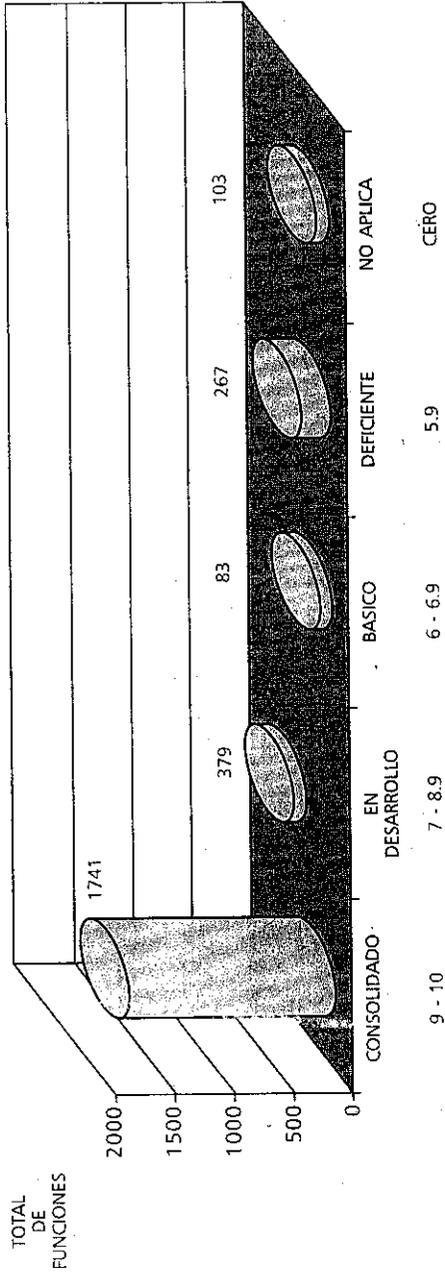
Es importante mencionar que esta situación del nivel de descentralización de los servicios de salud, no coincide con los procesos de descentralización que mediante convenios (según Anexos números 5 y 6) celebraron el Gobierno Federal y algunas entidades federativas, mismas que ya participaban en cierta medida, en algunas de las atribuciones ahora descentralizadas, siendo que estas entidades no son las que tienen mayor grado de consolidación en sus servicios de salud; por lo que las experiencias previas de descentralización operativa de los servicios, así como las funciones de control y regulación sanitaria no determinaron avances significativos en la materia o experiencia determinante.

Las gráficas que a continuación se presentan, muestran el grado de consolidación de las funciones transferidas, los resultados ya no se refieren a cada entidad federativa, sino a las funciones como tales; en dichos resultados se aprecia gráficamente que de las 2,573 respuestas correspondientes a una función sanitaria en alguna de las 31 entidades federativas analizadas; 1,741 funciones en los estados se pueden considerar consolidadas, es decir, un 70.5% de las funciones; también, 379 se ubican como en desarrollo, siendo esto un 15.3% del total; así mismo, 83 funciones presentan un desarrollo básico, constituyendo un 3.4% del total de las funciones; y 267, un 10.8% que se ubican con un grado deficiente de consolidación.

Estas gráficas muestran que un 29.5% de las funciones sanitarias presentan niveles de consolidación en los que algo se debe hacer para consolidarlas en las entidades federativas y que los servicios de salud por consiguiente eleven el nivel de operación y calidad que correspondan y se aproximen cada vez más a los niveles operativos óptimos (que sería el 100%).

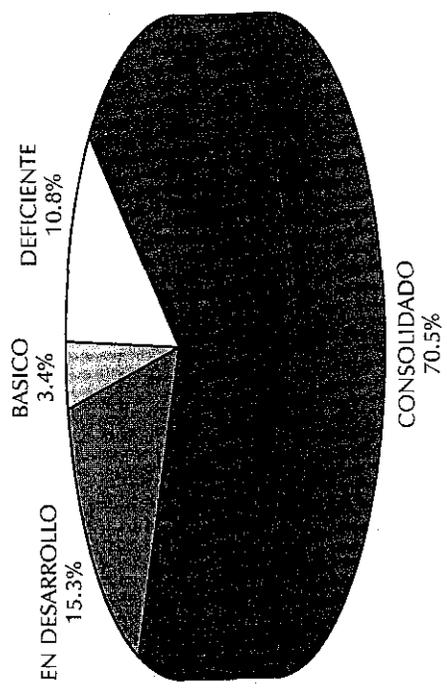
**GRADO DE CONSOLIDACION
DE LAS FUNCIONES TRANSFERIDAS**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Fuente: Resultados Preliminares de la Evaluación de la Descentralización de los Servicios de Salud, Consejo Nacional de Salud, 2000.

GRADO DE CONSOLIDACION DE LAS FUNCIONES TRANSFERIDAS

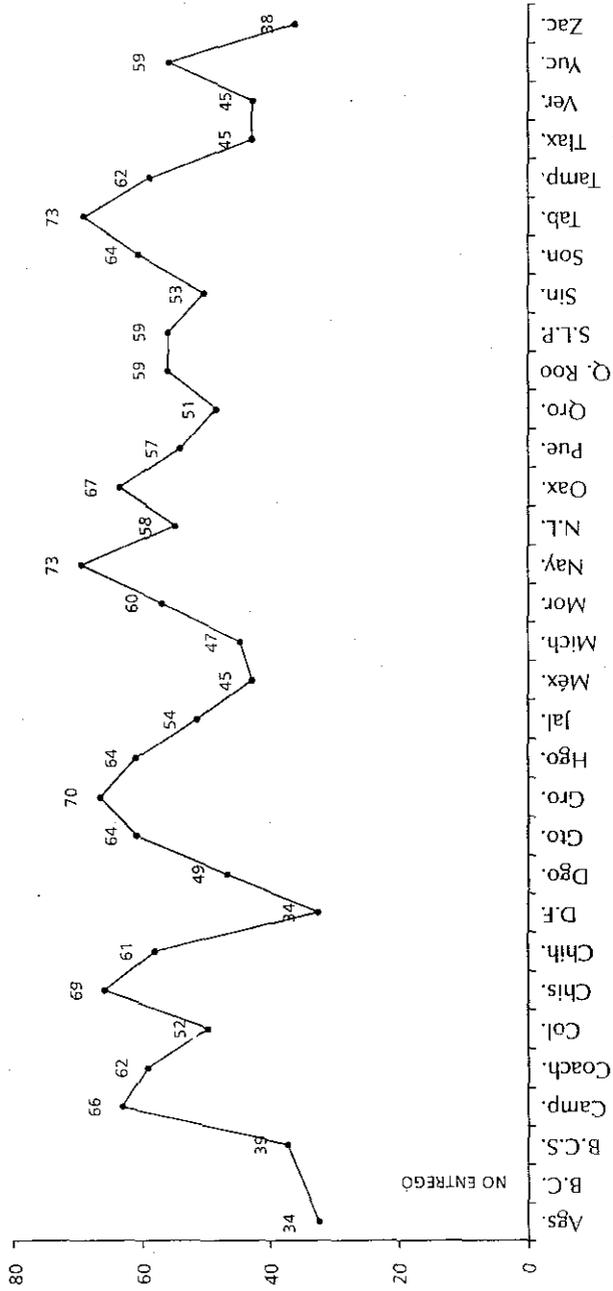


TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Fuente: Resultados Preliminares de la Evaluación de la Descentralización de los Servicios de Salud, Consejo Nacional de Salud, 2000.

La siguiente gráfica lineal que representa las funciones sanitarias consolidadas por cada entidad federativa, muestra con detalle el número de funciones consolidadas de las 83 que corresponden al nivel más alto (4) por cada uno de los estados del país, lo que indica en cada caso, cuantas de las funciones que ya se realizan en cada estado tienen un nivel consolidado, lo que quiere decir que aún las entidades que están más consolidadas tienen al menos 11 funciones por consolidar, y en los peores casos las funciones pendientes de consolidar son aproximadamente 50, lo que habla del enorme esfuerzo que esta pendiente en algunas entidades federativas en la materia sanitaria; esto es de gran utilidad por que con esta focalización de los problemas, los análisis operativos entre entidades pueden arrojar también soluciones focalizadas por entidad.

FUNCIONES CONSOLIDADAS POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: Resultados Preliminares de la Evaluación de la Descentralización de los Servicios de Salud, Consejo Nacional de Salud, 2000.

La gráfica lineal que se presenta a continuación, puede decirse que es la complementaria a la anterior, ya que describe la situación actual de todas las funciones evaluadas y que resultaron no consolidadas; así, se encontraron funciones en proceso de desarrollo, con nivel básico de descentralización, con nivel deficiente y las no instrumentadas en las entidades federativas; lo trascendente de estos resultados es que al ubicarlos todos a la vez en un solo plano gráfico, se facilita la identificación de cada una de las evaluaciones por entidad federativa y además permite reflexiones comparativas entre todas las entidades y los distintos niveles de evaluación de los servicios de salud.

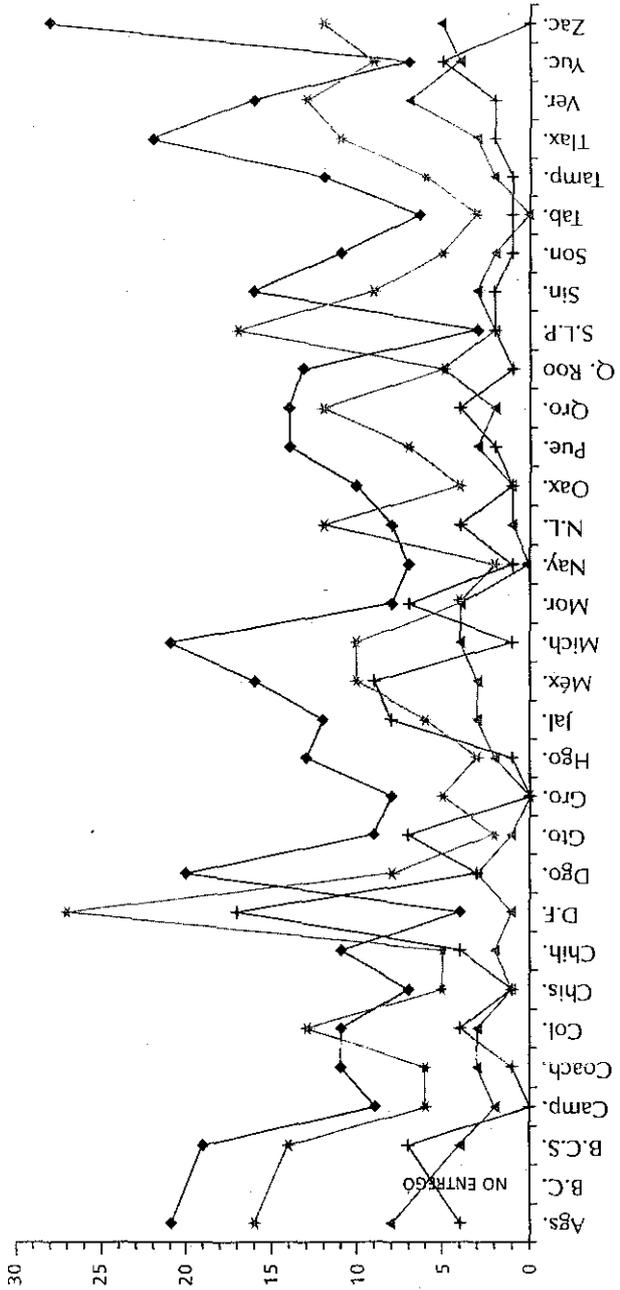
Es de la mayor importancia señalar que ninguna entidad federativa muestra comportamientos iguales en la evaluación de los servicios de salud descentralizados; esto quiere decir que un mismo proceso de descentralización y las mismas funciones sanitarias bajo responsabilidad de las entidades federativas, tienen consecuencias y condiciones operativas distintas, esto significa que dentro de la uniformidad de funciones sanitarias (constantes) existen de manera segura condiciones específicas (variables) que no permiten ni siquiera la igualación en el desempeño ni en las previsiones de cumplimiento exacto de las funciones sanitarias.

Es preciso destacar que mientras hay entidades federativas que han instrumentado todas las funciones sanitarias, existen otras que no han instrumentado hasta 8 (un 10%) de las funciones de nivel 4 que son ya de su competencia; también resulta interesante observar que ninguna entidad es uniforme en el desempeño operativo de todas las funciones, ya que aquellas que las han instrumentado todas, no lo han hecho en los niveles mas altos de consolidación.

En esta gráfica no se percibe una tendencia constante y regular en ninguna entidad, que permita establecer un patrón específico de comportamiento en el ejercicio y operación regular de las funciones sanitarias descentralizadas, que permita establecer relaciones directas y ni siquiera inversas al estado actual de dichas funciones.

**SITUACION ACTUAL DE LAS FUNCIONES SANITARIAS
NO CONSOLIDADAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

- ◆ FUNCIONES CON DESCENTRALIZACION EN DESARROLLO POR ENTIDAD FEDERATIVA
- ▲ FUNCIONES CON NIVEL BASICO DE DESCENTRALIZACION POR ENTIDAD FEDERATIVA
- * FUNCIONES CON DEFICIENTE DESCENTRALIZACION POR ENTIDAD FEDERATIVA
- + FUNCIONES NO INSTRUMENTADAS POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: Elaboración Propia con los Resultados Preliminares de la Evaluación de la Descentralización de los Servicios de Salud, Consejo Nacional de Salud, 2000.

Una vez identificado el comportamiento y la situación que actualmente guardan las funciones sanitarias descentralizadas en las entidades federativas, es primordial relacionar dicha realidad con las causas y razones que explican en cada entidad la condición actual de cada una de las funciones, por esto, es que el cuadro de la siguiente página denominado "Funciones Reportadas como no Instrumentadas por las Entidades Federativas" relaciona la función sanitaria, describiendo en que consiste específicamente, en cuantos casos no se ha instrumentado y cuáles son las entidades que no lo han hecho.

De manera complementaria a este cuadro, se presenta inmediatamente, otro denominado "Muestra Representativa de las Funciones Reportadas con Deficiente Proceso de Descentralización en los Estados". Este cuadro pretende ejemplificar de manera ordenada el caso de las funciones deficientes, que para poder ser optimas y mejoradas, requieren de una identificación precisa, de una cuantificación exacta y de una argumentación directa de sus causas por parte de quienes operan las funciones.

FUNCIONES REPORTADAS COMO NO INSTRUMENTADAS POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Número de Función*	Frecuencia (Número de Casos)	Estados de la República que no han Instrumentado la Función Señalada**
89	9	Ags., Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Pue, Q.Roo., Tlax
137	7	Chih., D.F., Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Q.Roo.
77	6	B.C.S., Colima, D.F., México, Tlaxcala, Yucatán
153	6	Colima, D.F., México, Nayarit, Puebla, Tamaulipas
8	5	B.C.S., Chihuahua, Chiapas, Guanajuato, Morelos.
64	5	B.C.S., D.F., Dgo., Gto., Querétaro
93	5	Ags., Jalisco, México, Morelos, Qro.
97	5	Ags., Gto., Jalisco, México, Morelos
167	5	Mor., Nuevo León, S.L.P., Sinaloa, Tabasco
166	4	Jal., Nuevo León, S.L.P., Sinaloa
84	3	D.F., Morelos, Yucatán
96	3	B.C.S., México, Quintana Roo
101	3	Durango, México, Yucatán
7	2	Chihuahua, México
20	2	B.C.S., Coahuila
63	2	B.C.S., Colima
82	2	D.F., Veracruz
85	2	D.F., Yucatán
86	2	D.F., Yucatán
92	2	Oaxaca, Sonora
109	2	D.F., Nuevo León
6	1	Chihuahua
9	1	Michoacán
11	1	Guanajuato
41	1	Distrito Federal
47	1	Baja California Sur
51	1	Jalisco
56	1	Jalisco
58	1	Distrito Federal
59	1	Veracruz
60	1	Distrito Federal
61	1	Distrito Federal
62	1	Distrito Federal
66	1	Distrito Federal
81	1	Distrito Federal
83	1	Colima
99	1	México
100	1	Aguascalientes
102	1	Jalisco
106	1	Distrito Federal
133	1	Hidalgo
138	1	Guanajuato

* Ver el Anexo No 8, e identificar el número de función para saber en que consiste la misma.

** El nombre del Estado se abrevia convencionalmente.

Fuente: Elaboración propia con los Resultados Preliminares de la Evaluación de la Descentralización de los Servicios de Salud; Consejo Nacional de Salud, 2000.

MUESTRA REPRESENTATIVA DE LAS FUNCIONES REPORTADAS CON DEFICIENTE PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LOS ESTADOS

No. de Función	Frecuencia	Definición de Función	Estados	Argumento
93	12	FUNCION 93. Integrar el expediente de las solicitudes de permiso sanitario de importación y controlar su ejercicio y aplicación en la entidad, en relación con medicamentos sin registro que no sean o contengan estupefacientes y/o psicotrópicos, destinados a uso personal, donación, maquila que no se comercialice en el país e instituciones gubernamentales.	B.C.S., CAMP, COAH., CHIS., D. F., GRO., OAX., PUE., S.L.P., SIN., SON, YZAC.	Esta función es controlada por la Dirección General de Insumos para la Salud y todavía no concluye el proceso de descentralización de la misma.
97	12	FUNCION 97. Expedir y controlar los permisos de importación de dispositivos médicos sin registro, destinados a uso personal, donación, maquila que no se comercialice en el país e instituciones gubernamentales.	B.C.S., COAH., CHIS., D. F., DGO., GRO., OAX., PUE., SIN., SON, YZAC.	Los estados señalan que solo realizan trámites de ventanilla porque la D.G.I.S no la ha descentralizado.
20	11	FUNCION 20. Organizar y operar el Centro de Procuración de Organos de la entidad federativa, y actuar como disponente secundario de organos, tejidos y cadáveres humanos con fines terapéuticos, de docencia e investigación; conforme a las normas, política y estrategias emitidas por el nivel federal, y participar en el Programa Nacional de Trasplantes.	AGS., CAMP, COL., CHIH., D.F., GTO., OAX., Q. ROO., TAMPS., YUC., YZAC.	La mayoría de los estados señala que cuenta con normatividad parcial, no han sido capacitados ni supervisados.
7	7	FUNCION 7. Formular y ejecutar programas de salud en las materias de atención médica y asistencia social en la entidad federativa, conforme a las normas y políticas del nivel federal, procurando su participación programática en el Sistema Nacional de Salud.	B.C.S., COL., D.F., MOR., PUE., TAMPS. Y VER.	La mayoría cuentan parcialmente con normatividad, pero no han sido capacitados ni supervisados.
89	7	FUNCION 89. Expedir los permisos sanitarios previos de importación, recibir los avisos sanitarios de importación, y expedir los certificados para exportación, previa suscripción del acuerdo de coordinación respectivo entre la entidad federativa y la Secretaría de Salud del Gobierno Federal.	CHIS., D.F., GRO., MICH., S.L.P., TAB, YZAC.	Los estados solo realizan trámites de ventanilla y el D.F. no ha firmado el acuerdo para su descentralización.
101	7	FUNCION 101. Realizar la certificación de pozos públicos y privados de sistemas formales de abastecimiento de agua potable.	AGS., CHIS., D.F., MICH., S.L.P., SON, YZAC.	La mayoría de los estados señala que la certificación de pozos lo realiza el nivel federal y el estado solo hace verificación de los mismos.
11	5	FUNCION 11. Vigilar y controlar la prestación de servicios de atención médica y asistencia social que proporcionen los sectores públicos, social y privado de la entidad federativa, según lo previsto en el Acuerdo Secretarial No 141, Artículo Primero, fracción III, DOF 29-07-97. Listado A. Para llevar a cabo dichas acciones, las órdenes de visita y las resoluciones derivadas de la verificación, deberán ser emitidas por la autoridad federal.	AGS. B.C.S., Chih., D.F., Y PUE	Aguascalientes: normatividad parcial, no capacitación ni supervisión. B.C.S. no cuenta con normatividad, no capacitación ni supervisión. Chihuahua si cuenta con normatividad no capacitación, si supervisión, D.F. no existe el acuerdo o convenio para el desarrollo de esta función. Puebla cuenta con normatividad parcial no capacitación ni supervisión.

No. de Función	Definición de Función	Estados	Argumento
9	<p>FUNCION 9. Organizar, coordinar y vigilar en la entidad federativa, el ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud.</p>	B.C.S., D.F., MOR, YVER	B.C.S cuenta con normatividad parcial no capacitación ni supervisión, D.F. no existe acuerdo o convenio para el desarrollo de esta función. Morelos normatividad parcial no capacitación ni supervisión y Veracruz cuenta con normatividad no capacitación ni supervisión.
6	<p>FUNCION 6. Organizar, coordinar, operar, supervisar y evaluar en la entidad federativa, los servicios de salubridad general de la República, en materia de atención médica y asistencia social.</p>	D.F. MICH Y TLAX.	D.F. no tiene acuerdo o convenio con el nivel central, para el desarrollo de esta función. Michoacán refiere que es una función centralizada. Tlaxcala refiere que cuenta con normatividad parcial, no ha sido capacitado, ni supervisado (2 meses en el puesto)
60	<p>FUNCION 60. Organizar y operar el Centro de Transfusión Sanguinea de la Entidad Federativa, conforme a las normas y políticas nacionales del nivel federal.</p>	DGO., MICH, YVER	Durango cuenta con normatividad parcial, no ha sido capacitado. Michoacán tiene normatividad parcial, no ha sido supervisado. Veracruz si tiene normatividad no ha sido capacitado ni supervisado.
95	<p>FUNCION 95. Expedir los permisos para utilizar recetas especiales con código de barras para prescribir estupefacientes; recibir los avisos de provisiones de compraventa de estupefacientes para farmacias, droguerías y boticas, e integrar el expediente de las solicitudes de permiso de libros de control de estupefacientes y psicotrópicos para farmacias, droguerías y boticas.</p>	D.F., B.C.S Y PUE	D.F. no tiene acuerdo o convenio con el nivel central, para desarrollar esta función B.C.S. normatividad parcial no ha sido supervisado. Puebla si tiene normatividad y no ha sido supervisado.
96	<p>FUNCION 96. Realizar la vigilancia y control de almacenes de depósito y distribución de dispositivos médicos y recibir los avisos de funcionamiento y de responsable sanitario.</p>	CAMR., D.F., QRO.	La D.G.I.S todavía no concluye el proceso de descentralización de esta función.
100	<p>FUNCION 100. Aplicar métodos, procedimientos, y coordinar el sistema local de saneamiento básico.</p>	D.F. COAH. Y CHIS	D.F. no tiene acuerdo o convenio con el nivel central, para el desarrollo de esta función. Coah. y Chis., solo realizan algunos trámites y este año se descentralizará la misma.
8	<p>FUNCION 8. Coordinar, evaluar y dar el seguimiento, en el ámbito de la entidad federativa, de los servicios de salud a los que se refiere el artículo 34, fracción II de la Ley General de Salud, conforme a las normas, políticas y estrategias del nivel federal.</p>	D.F. Y MEX.	D.F. no hay acuerdo o convenio para el desarrollo de esta función, del Estado de México no hay información.
58	<p>FUNCION 58. Organizar, operar, supervisar y evaluar en el territorio de la entidad federativa, los servicios de control y vigilancia sanitaria de la disposición de sangre, sus componentes y células progenitoras hematopoyéticas; con fines terapéuticos, de docencia y de investigación.</p>	DGO, YVER	Durango no cuenta con normatividad, ni capacitación ni supervisión del nivel federal. Veracruz si cuenta con normatividad y no ha recibido capacitación ni supervisión.

No. de Función	Frecuencia	Definición de Función	Estados	Argumento
59	2	<p>FUNCION 59. Formular y ejecutar en la entidad federativa programas de salud en esta materia de salubridad general, conforme a las normas y políticas del nivel federal, procurando su participación programática en el Sistema Nacional de Salud.</p>	DGO. YN.L	Durango no ha recibido instrucción al respecto y sigue centralizada. Nuevo León si tiene normatividad, no ha sido capacitado ni supervisado.
61	2	<p>FUNCION 61. Coordinador los programas a cargo de los sectores público, social y privado para la disposición de sangre, sus componentes y células progenitoras hematopoyéticas, con fines terapéuticos, de docencia y de investigación.</p>	DGO. YVER	Los dos estados no cuentan con normatividad, ni capacitación ni supervisión.
63	2	<p>FUNCION 63. Actuar como disponente secundario respecto de la sangre, sus componentes, y células progenitoras hematopoyéticas, con fines terapéuticos, de docencia y de investigación, en términos de lo previsto en la Ley General de Salud y sus disposiciones reglamentarias.</p>	DGO. YVER.	Durango cuenta parcialmente con normatividad no ha sido capacitado ni supervisado. Veracruz no cuenta con normatividad ni capacitación, ni supervisión.
92	2	<p>FUNCION 92. Realizar la vigilancia y control de farmacias, droguerías, boticas y almacenes de depósito y distribución de medicamentos, para lo que se requerirá que la orden de visita y la resolución final sea emitidas por la autoridad federal.</p>	B. C.S.YD.F.	B.C.S. cuenta con normatividad, capacitación y no ha sido supervisada. D.F. no cuenta con acuerdo o convenio para el desarrollo de esta función.
99	2	<p>FUNCION 99. Realizar el control y vigilancia sanitarios de los giros que se mencionan en el Acuerdo Secretarial No 141. Artículo Primero, fracción IV DOF 29-07-97. Listado C.</p>	MICH. Y D.F.	Michoacán cuenta con normatividad parcial, no ha recibido capacitación, ni ha sido supervisada. D.F. no cuenta con acuerdo o convenio para el desarrollo de esta función.
102	2	<p>FUNCION 102. Equipos médicos con registro sanitario. Expedir autorizaciones previas y llevar a cabo la vigilancia sanitaria de la publicidad, en medios publicitarios locales de: Servicios de Salud; Equipos médicos con registro sanitario; y Procedimientos de embellecimiento.</p>	YUC. Y D.F.	D.F. no hay convenio o acuerdo con el nivel central para el desarrollo de esta función. Yucatán no ha enviado información.
18	1	<p>FUNCION 18. Vigilar el cumplimiento de la reglamentación, conforme a la normatividad vigente, inherente a la construcción, equipamiento, mantenimiento, conservación, ampliación, remodelación y rehabilitación de los establecimientos dedicados a la prestación de servicios de atención médica de los sectores público, social y privado.</p>	D.F.	No existe acuerdo o convenio con el nivel federal para el desarrollo de esta función.
62	1	<p>FUNCION 62. Organizar, coordinar y, en su caso, operar la campaña en la entidad federativa de obtención altruista de sangre, componentes sanguíneos y células progenitoras hematopoyéticas; y realizar actividades de promoción en la materia, conforme a las normas y políticas del nivel federal.</p>	DGO.	No cuenta con normatividad, ni ha recibido capacitación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

No. de Función	Frecuencia	Definición de Función	Estados	Argumento
64	1	<p>FUNCION 64. Otorgar y revocar los permisos para la internación y salida del territorio nacional, de unidades de sangre, componentes sanguíneos y células progenitoras hematopoyéticas para uso terapéutico individual, así como de muestras de sangre, concentrado de eritrocitos, suero y plasma, con fines diagnóstico, docencia e investigación.</p>	MICH	No cuenta con normatividad, capacitación, ni supervisión, sin embargo si cuenta con documentos federales para supervisar y evaluar esta función.
88	1	<p>FUNCION 88. Recibir los avisos de funcionamiento, efectuar las acciones de control, vigilancia y fomento sanitario, que incluyen la verificación, dictaminación, notificación de resultados, aplicación de medidas de seguridad y sanciones administrativas; así como el seguimiento de las determinaciones emitidas respecto de los giros que se indican en el Acuerdo Secretarial No 141, Artículo Primero, fracción II. DOF 29-07-97, Hoja B.</p>	D.F.	Centralizada no existe el acuerdo o convenio para su descentralización.

Fuente: *Elaboración Propia con los Resultados Preliminares de la Evaluación de la Descentralización de los Servicios de Salud, Consejo Nacional de Salud, 2000.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los cuadros antes presentados permiten observar lo siguiente:

- Que las funciones se registran como deficientes y parecería que es por causa de las entidades federativas, pero por ejemplo, al analizar la función 93, la frecuencia es de 12 estados en que dicha función muestra deficiencia, y al observar el argumento recurrente para explicar el motivo de dicha deficiencia, se identifica que la causa sería atribuida sin lugar a dudas a la propia dependencia federal encargada de transferir dicha función a las instancias locales, que por motivos que escapan a los alcances de dicha evaluación, no permite conocer a su vez las causas internas de la instancia federal que originan la deficiencia en la realización plena de una función sanitaria específica. En este mismo supuesto se encuentran otras funciones como la número 97, o la 59 por ejemplo, según se puede apreciar en el propio cuadro.
- La incidencia de falta de capacitación para desempeñar funciones descentralizadas es muy alta, no por entidad federativa, sino por función específica, lo que demuestra de origen la falta de una adecuada capacitación previa y necesaria para la óptima descentralización y operación de las funciones en el ámbito local.
- La falta de normatividad completa o apropiada a las funciones sanitarias es un problema de gran incidencia, lo que permite suponer que los marcos jurídicos locales son limitados o inadecuados para que en el ámbito local se realicen acciones de tipo sanitario ya como una facultad local. Sin lugar a dudas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia local se deben transformar y apegar a la realidad de la descentralización de esas funciones.
- La falta de supervisión es muy frecuente en este tipo de funciones deficientes, ya que de estas 25 funciones tomadas como muestra, 14 de ellas aluden a este problema, por tanto se puede deducir que si no hay supervisión adecuada tampoco podría existir un desempeño y desarrollo adecuado en la realización de las funciones sanitarias, lo que obliga a precisar al responsable de la supervisión para cada función y determinar los medios correctivos correspondientes.
- Respecto a los indicadores del Distrito Federal que lo ubican como una entidad con niveles básicos de descentralización, es importante identificar que de la muestra de 25 funciones, en 17 se alude a dicha entidad y en 13 de ellas se refiere que el Gobierno Federal y el Distrito Federal no han celebrado el acuerdo o convenio para la descentralización de esa función respectivamente, por lo que a todas luces refleja un problema más de formalidad que de deficiente operación propiamente; esto podría explicarse de varias maneras, de entre las que son posibles la falta de voluntad, el desinterés de alguna de las dos partes, la resistencia de alguna instancia para completar dicho proceso, limitantes operativas o administrativas que imposibiliten dicha

asunción de funciones etcétera. Lo que implicaría realizar una evaluación y diagnóstico más profundo para precisar dichas causas.

- En el caso de la función número 64, en donde el Estado de Michoacán refiere que dicha función es deficiente en dicha entidad por que aunque cuenta con la posibilidad jurídica para realizarla por ser una función descentralizada formalmente y tener la documentación oficial necesaria para su ejercicio, esta no es desarrollada por que administrativa y técnicamente no se dispone de capacitación para tal efecto, además de carecer de normatividad adecuada y de una supervisión que permita el control y la evaluación indispensables para su ejecución.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

5.4 La Agenda Pendiente.

La agenda pendiente que se vislumbra en materia de descentralización de los servicios de salud debe considerar indispensablemente en el corto plazo al menos lo siguiente:

1.- Dar cumplimiento total al Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, a efecto de que todas las entidades federativas asuman totalmente las funciones sanitarias que dicho acuerdo contempla, para ello será necesario formalizar los acuerdos individuales que resulten necesarios para que todas las entidades federativas ejerzan todas las funciones sanitarias descentralizadas y con ello tener un denominador común: la uniformidad en las facultades y atribuciones que deben desarrollar las entidades federativas en materia sanitaria.

2.- Revisión y análisis del catalogo de funciones descentralizadas a los servicios de salud de las entidades federativas, con el propósito de que las funciones susceptibles de ser ejercidas por las entidades federativas se incluyan en otro acuerdo nacional para su descentralización; dichas funciones podrían ser por ejemplo: las de recibir los avisos de funcionamiento de farmacias, droguerías y boticas de manera general(función 90), que operativamente sería realizada por la entidad federativa bajo normas y criterios nacionales; de esta misma manera la función número 101, de certificación de pozos públicos y privados de sistemas formales de abastecimiento de agua potable, tendría que pasar a ser una función descentralizada, ya que territorialmente la operación de la misma resulta más apropiada para las entidades federativas, además de que algunas de ellas ya la realizan actualmente.

Otras funciones que se deben incluir en la agenda de descentralización son las 102, 103 y 104, relacionadas con el control sanitario de la publicidad en medios publicitarios locales de servicios de salud, procedimientos de embellecimiento, de bebidas no alcohólicas, alimentos, productos de limpieza y artículos de aseo, y en

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

las de vigilancia local de bebidas alcohólicas, tabaco, medicamentos, plaguicidas, fertilizantes etcétera.

3.- Queda pendiente regularizar de manera sistemática la actuación y el desempeño del Consejo Nacional de Salud, a efecto de que se realicen debidamente las siguientes funciones, que deberán ser apegadas a criterios de periodicidad mínima, de procedimientos claros y preestablecidos y con normas y criterios de eficiencia y eficacia tanto para la operación como para los propios controles y evaluación:

- Proponer lineamientos para la coordinación de acciones en materia de salubridad general.
- Unificar criterios para el cumplimiento de los programas de salud.
- *Opinar sobre la congruencia de las acciones de los sistemas estatales de salud.*
- Apoyar la evaluación de los programas de salud en cada entidad.
- Fomentar la cooperación técnica.
- Promover en las entidades los programas de salud; e inducir y promover la participación comunitaria y social.

4.- El objetivo último y más importante que debe perseguir el proceso de descentralización de los servicios de salud para población abierta es mejorar el nivel de salud de la población, y adicionalmente:

- Contribuir a lograr un desarrollo regional armónico y equitativo, acorde con las necesidades regionales y locales.
- Estimular la participación de los sectores público, social y privado.
- Mejorar las condiciones de vida locales.
- Permitir el libre ejercicio de las atribuciones que la legislación confiere a las entidades federativas en esta materia.

5.- La agenda pendiente en materia de descentralización de los servicios de salud debe considerar y verificar que los Organismos Públicos Descentralizados (OPD'S) estatales, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cada uno presidido por una Junta de Gobierno encabezada por el gobernador de la entidad, cumplan en todos los casos con:

- Una administración y operación de los servicios de salud estatales más ágil, transparente, eficiente, participativa y racional acorde con las necesidades locales.

- La administración óptima en términos operativos y financieros de los recursos que aporten el Gobierno Federal y el gobierno de cada entidad.

- Aplicación y respeto a las condiciones y a los derechos generales de trabajo de los servidores del ramo para una mayor productividad y calidad.

6.- La coexistencia transitoria y no definitiva de las secretarías de salud estatales deberá facilitar además:

- Una adecuada distribución de las competencias en ese ámbito.

- La operación de los servicios de salud a cargo de los OPD'S y el ejercicio de los aspectos normativos, de supervisión y evaluación bajo la responsabilidad de las secretarías de salud estatales.

- Una mejor coordinación con el resto de las instituciones de salud de las entidades federativas, asumiendo para ello el papel que les corresponde como autoridades estatales en las diferentes materias de salubridad general y el cumplimiento de las políticas emanadas de la propia Secretaría de Salud en el ámbito federal, así como de las metas comprometidas en los programas del sector salud.

Analizado el rubro de la salud como un proceso de descentralización en nuestro país, es indispensable referirlo a otro de los grandes capítulos de la descentralización nacional: la descentralización "federalismo" de la educación básica.

Esta relación es indispensable por que una de las pretensiones de este trabajo es el análisis de estos dos procesos específicos tanto por su importancia social e impactos económicos, jurídicos y financieros, como por la complejidad de sus implicaciones administrativas, por ello el siguiente capítulo se estudia metodológicamente de manera similar a este capítulo de descentralización de los servicios de salud.

CAPITULO VI. EL FEDERALISMO EDUCATIVO.

El federalismo educativo es el otro de los grandes capítulos de descentralización en la historia contemporánea de México, a diferencia de la denominación del capítulo anterior que se especifica "descentralización de los servicios de salud", este ha sido denominado así, por que jurídicamente en el ámbito gubernamental así fueron determinados.

El federalismo educativo tiene grandes similitudes con la descentralización de los servicios de salud, en tanto que son muy complejos y de grandes impactos y significados tanto en lo administrativo y jurídico, como en lo social y político.

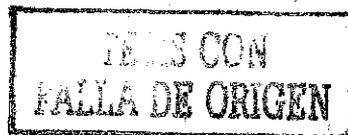
La educación al igual que la salud, son dos de los servicios que el Estado y la Administración Pública atienden por ser aspectos de la vida individual y colectiva de la mayor importancia. El federalismo educativo para su comprensión y análisis requiere como se hace, de la identificación de su evolución constitucional además de su desarrollo social; con esto, resulta imprescindible precisar también su entorno político y jurídico que motivan y sustentan a los fenómenos educativos en el país tal como se presentan en este capítulo.

En materia del federalismo educativo, es imprescindible atender a las acciones y programas que la administración pública ha efectuado en este sentido, además de relacionar los principios y formas administrativas para tales efectos como la distribución de funciones y facultades y los procesos mismos de descentralización, desde luego, hay que realizar las precisiones del caso, en que también un proceso largo de descentralización que parece concluido, muestra que se encuentra en una etapa evolutiva donde también el camino por recorrer es toda vía muy largo y difícil.

6.1 Antecedentes.

La educación es una de las actividades que socialmente tienen más significados en la vida de cualquier grupo social, comunidad o Estado. La educación es uno de los medios por el cuál las sociedades expresan sus niveles de desarrollo y evolución en todas sus actividades individuales y sociales.

El concepto educar, etimológicamente significa conducir; educación es, pues, la conducción; conducción del bagaje cultural adquirido por una generación, recibido de la anterior y que se transmite a la siguiente, en cada una de las etapas y las formas de la vida de una comunidad humana.



El primer periodo de la historia de la educación en México corresponde cronológicamente a los tiempos precortesianos; por su carácter de tradicionalista, es análogo al primer periodo de la educación en el mundo.

Son relativamente abundantes los datos sobre la educación en los imperios mexica y maya, pero, muy deficiente en el resto del país; sin embargo, se puede decir que en todo momento fue la autoridad de estos imperios la que con su carácter teocrático dio sentido al aspecto educativo tanto en el *tepoxcalli* como en el *calmecac*.

En la época de la conquista, claro está, nadie podía pensar en la problemática ni en las soluciones educativas.

En la Nueva España, la educación fue: 1) para los indios civilizados del centro; 2) para los indios bárbaros del norte; 3) para los hijos de españoles en todas partes. A los indios civilizados del centro, los instruían los franciscanos y demás frailes que fundaron las escuelas muy de la época; a los indios bárbaros del norte, los evangelizaban los misioneros, esto es, les impartían los rudimentos de religión y de civilidad, hasta donde era posible; a los hijos de los españoles se les impartía lo mejor de la educación de aquel tiempo, hasta llegar a tener grados académicos en la Real y Pontificia Universidad de México; todo este tipo de grados educativos, era regido por un sistema y con un sentido, el sentido y el sistema de gobierno español que cogobernaba, por así decirlo, con la Iglesia católica.

Al convertirse México en nación independiente, con la entrada del Ejército Trigarante a la capital del país, termina una etapa de tipo político, pero la educación habida sigue mientras tanto por los cauces de la Colonia, en virtud de que fundamentalmente la educación la impartía el clero católico. Aun en esta etapa, la educación seguía los lineamientos, el sentido y la orientación que le daba la iglesia católica, debido esto a que el Estado aún no tomaba sus causas institucionales e ideológicas como se conocen en la actualidad y vivía una estrecha relación con la propia iglesia, puesto que ambos se repartían el influjo político, económico y social, y porque además, era sumamente difícil en aquel momento que el Estado mexicano prescindiera de la Iglesia católica, después de tres siglos de estrechas relaciones.

Fueron las ideas de los primeros liberales las que principiaron a modificar la política educativa, a tal grado que la reforma escolar y económica respecto a los bienes del clero, eran puntos fundamentales en el programa de los liberales progresistas, encabezados en 1833 por el vicepresidente de la República, Valentín Gómez Farías, quien tenía escolaridad de bachiller en medicina por la Real y Literaria Universidad de Guadalajara.

Los liberales trataban de sacar a los establecimientos de enseñanza del monopolio de la iglesia, para que la enseñanza laica respondiera al Estado laico que se iba constituyendo.

Tres fueron los principios que rigieron la reforma liberal educativa: primero, destruir cuanto era inútil y perjudicial a la educación e instrucción; segundo, establecer la instrucción y la educación de conformidad con las necesidades determinadas por el nuevo estado social que debería irse formando; tercero, difundir entre las masas, los medios más idóneos e indispensables para el aprendizaje.

Lamentablemente esta reforma cayó con sus promotores en 1834, cuando el cuestionado Antonio López de Santa Anna, regresó a detentar el poder presidencial.

Las guerras de 1847, de 3 años de intervención y posteriormente las constantes asonadas y cuartelazos entre liberales y conservadores, limitaron casi en su totalidad los proyectos sociales.

Durante la época del porfiriato y la estabilización política del país; vuelve a surgir poco a poco la instrucción y algo la educación; pero, si con orientaciones y lineamientos positivistas, lineamientos que sustentaba el régimen dictatorial.

En 1910 con el surgimiento de la Revolución Mexicana, que no termina hasta 1917 en que se instaura un nuevo régimen jurídico, dados los acontecimientos bélicos, nadie o pocos, podían pensar en solucionar la problemática educativa del país.

Los Constituyentes de 1917, formularon el texto primitivo del artículo 3º. constitucional, el que a la fecha ha tenido modificaciones sustanciales, pues de laico llegó hasta socialista y luego sincretista.

La evolución institucional de la educación pública hasta antes de la época de la Revolución Mexicana se ubicaba principalmente en los ministerios o secretarías de Estado siguientes:

1821-1836	Secretaría de Relaciones del Interior y Exterior.
1836-1841	Ministerio del Interior.
1841-1843	Ministerio de Instrucción Pública e Industria.
1843-1847	Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.
1847-1853	Secretaría de Relaciones.
1853-1857	Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.
	Después se ha llamado Secretaría de Instrucción, y ahora de Educación Pública. ¹

¹ Aceves Fernández Jorge, et. al., *El Federalismo y sus Aspectos Educativos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., México D.F., 1976, p. 105.

6.1.1 Evolución Constitucional de la Educación.

La evolución constitucional de la educación en México encuentra su antecedente más remoto en la Constitución Política de la Monarquía Española, en la que la opinión de Miguel Ramos Arizpe se reflejó en dicho documento al referirse a que: Sólo los déspotas y tiranos sostienen la ignorancia de los pueblos para más fácilmente abusar de sus derechos².

Es preciso señalar que la Constitución de 1812 expedida por las Cortes Españolas contempló a la institución del Ayuntamiento como elemento para el gobierno interior de los pueblos, y les atribuía obligaciones respecto a la policía de salubridad ya referida en el capítulo anterior, así como funciones de seguridad pública y el orden, la beneficencia pública, algunos servicios públicos municipales como hoy los conocemos y además la instrucción primaria.

El siguiente antecedente constitucional de la educación en México lo constituye el Decreto Constitucional para la Libertad de las Américas, sancionado en Apatzingán, Michoacán en 1814; en este decreto auspiciado por José María Morelos y Pavón, contemplaba en su artículo 39 algunos principios de tipo educativo.

La Constitución Federal de 1824, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, mencionaba algunas ideas educativas en sus artículos 4º y 50, fracción I, las cuales sin llegar a ser principios constitucionales, retomaban la idea acerca de la necesidad de disminuir la ignorancia del pueblo.

Otra disposición legal que entonces se refirió a la educación en el país fue el Decreto que clausuró la Real y Pontificia Universidad de México, fechado el 21 de octubre de 1833, que en sus artículos 1º al 4º, reformaba la educación superior.

Posteriormente, el programa de administración de Valentín Gómez Farías de 1833, en su punto número 6º, mencionaba la realización de algunas tareas educativas, sobre todo de aspectos normativos.

Después de tres años, las Leyes Constitucionales de la República suscritas en 1836, mencionaban aspectos educativos en su artículo 14, fracciones I, III y IV; y artículo 25, referentes a principios ideológicos y normativos de la educación; este último artículo señalaba que estarían a cargo de los ayuntamientos las escuelas de primera enseñanza que estuvieran pagadas por los fondos del común (públicos).

² Idem., p.106.

Posteriormente a las Leyes Constitucionales, los antecedentes de la educación se dieron de manera prácticamente simbólica tanto en las Bases Orgánicas de la República de 1842 y 1843, como en el Estatuto Provisional de la República de 1856, en estos documentos ya se cuestionaba y empezaban a permear las ideas liberales de la época, que como veremos más adelante se llegan a consolidar y permanecer sus principios hasta los tiempos contemporáneos.

En el año de 1856 con la elaboración del Proyecto de Constitución del mes de julio de ese año, se vislumbraba con la redacción de su artículo 18, la inclusión por primera vez de normas constitucionales dedicadas especialmente a la educación.

Con la promulgación de la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857, la educación alcanzó el rango de constitucional al incluirse en su artículo tercero, la garantía de gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria y el laicismo de las escuelas públicas; en esta Constitución se incluyó por primera vez bajo el título de los derechos del hombre, un artículo que se dedicaba exclusivamente a la educación.

La Constitución de 1857, la primera en que la educación adquiere el rango constitucional, nunca definió la distribución de competencias en materia educativa entre los gobiernos de la Federación, de los estados y municipios, por lo que de acuerdo a sus propios principios la educación era una facultad que por no ser expresa para la Federación era reservada a los gobiernos de los estados.

Esta disposición constitucional reflejó la certeza liberal de que la instrucción de las personas era el medio más eficaz de vencer obstáculos para el progreso social en todos los órdenes.

En ese mismo año de 1857, en que triunfa la República, el proyecto de educación de los liberales alcanza su mayor nivel cuando el Presidente Benito Juárez García expide la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal.

La importancia de esta Ley estriba en que establecía la obligatoriedad de la educación primaria y bajo ciertas condiciones su gratuidad; para entonces estos principios fueron recogidos por la legislación de la mayoría de los estados de la República, conjugándose por primera vez las disposiciones nacionales con las estatales en la materia educativa.

Posteriormente a la promulgación de la Constitución de 1857, en ese mismo año, el Presidente Ignacio Comonfort, mediante un decreto suprime la Universidad de México el 14 de septiembre, motivado por la propia Constitución, para quitarle a ese nivel de instrucción el carácter restrictivo, exclusivo y religioso.

Cabe mencionar que aún cuando el Presidente Benito Juárez promovió la obligatoriedad de la educación primaria, esta correspondía a la entonces llamada primaria elemental, consistente en sólo tres años de estudios, y a la que seguía la llamada primaria superior; dicha obligatoriedad se ha ido extendiendo



paulatinamente, a cuatro años, a cinco a partir de 1905 con la propuesta de Justo Sierra y así sucesivamente hasta alcanzar en la actualidad los seis de primaria y tres de secundaria además del preescolar.

La participación de los grupos y partido liberales ha sido desde entonces en mi propia opinión, el motor de los cambios y evolución constitucional de la educación, de la misma manera que estos grupos liberales han sido los precursores de los valores educativos que en el sistema federal de México han prevalecido y evolucionado, la gratuidad, la obligatoriedad y el laicismo en la educación.

Al respecto, el Programa del Partido Liberal, de junio de 1906, consideraba en sus artículos 10 al 14 y artículo 20, los principios educativos tal como fueron concebidos años más tarde e incorporados prácticamente como tales en la Constitución de 1917.

Con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, la educación conserva su carácter constitucional al establecerse en su artículo tercero la garantía de la educación, con las características principales que se han señalado y que puedo decir que son netamente de origen liberal, la obligatoriedad, el laicismo y gratuidad referidas.

El artículo tercero de la Constitución de 1917 tenía la siguiente ubicación y contenido: El artículo Tercero, forma parte del Título Primero, Sección I denominado, "De las Garantías Individuales". Plantea que la enseñanza que se dé en los establecimientos oficiales de educación, será laica y gratuita y que, ninguna corporación religiosa podrá establecer o dirigir escuelas de educación primaria.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se plasmó en su artículo 3º el régimen educativo, sin determinar distribución de competencias entre los poderes federales, los estados y los municipios. En la fracción XXVII del artículo 73 facultó al Congreso de la Unión para establecer escuelas profesionales de investigación científica y demás entidades concernientes a la cultura superior de los habitantes de la República. Dispuso que esas facultades no serían exclusivas de la federación, por lo que las mismas se consideraban de competencia de los gobiernos de los estados.

En 1921 se reformó la fracción ya referida del artículo 73 constitucional para dotar al Congreso de nuevas facultades en materia educativa. En el mismo año se creó la Secretaría de Educación Pública, confiándose en ese entonces al Congreso de la Unión la facultad de establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales, aparte de las que originalmente le habían sido conferidas, y de legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones. Esta reforma reconoció igual atribución a los estados respecto de las escuelas que establecieran, lo que determinó una coincidencia de atribuciones entre la Unión y los gobiernos de las entidades federativas.

En 1934 se reformaron los artículos constitucionales 3º y 73 fracción XXV para establecer, entre otras disposiciones, que se otorgara al Congreso de la Unión la facultad de distribuir, unificar y coordinar la educación pública, por lo que la libertad que habían tenido los estados para autodeterminarse en esta materia quedaba unificada en el concepto de la educación nacional. Es así que el Congreso General expidió las leyes que rigen esta materia, estableciendo una concurrencia entre federación, estados y municipios.

Dicha reforma³ efectuada en el periodo presidencial del Gral. Lázaro Cárdenas (1ª.Reforma, Diario Oficial de la Federación 13 de diciembre de 1934) proponía que la educación que imparta el Estado sea socialista, excluyendo toda enseñanza religiosa, proporcionando una cultura basada en la verdad científica, que forme el concepto de solidaridad necesario para la socialización progresiva de los medios de producción económica; que la educación, en todos sus tipos y grados, se imparta con el carácter de servicio público, por la Federación, los Estados y los Municipios y, señalaba las condiciones mediante las cuales el Estado otorgaría a los particulares la concesión para el desarrollo de actividades educacionales.

En el periodo de gobierno del Presidente Miguel Alemán Valdés se efectuó la segunda reforma⁴ al artículo tercero (Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1946), dicha reforma planteaba que la educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a su vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. El criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Después de transcurrir un periodo largo de casi cuarenta años de permanecer sin cambios, el artículo 3º vuelve a ser reformado en el año de 1980, dicha reforma⁵ publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de ese año, tenía por objeto brindar la autonomía a la universidad y demás instituciones de educación superior, dándoles la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas para así realizar los fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de ideas.

Así, después de estas reformas, por cuarta ocasión se reforma dicho artículo el 28 de enero de 1992⁶ con la finalidad de precisar que la educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- sea laica, buscando evitar que la educación oficial privilegie a alguna religión o promueva el profesar una religión.

³ Sistema Integral de Información y Documentación, op.cit., p.20.

⁴ Idem., p.20.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibid., p.21.



Además, establece que la educación primaria, secundaria y normal, así como aquella destinada a obreros y campesinos que impartan los particulares, deberá requerir expresa autorización, debiendo ajustarse a los planes y programas que para tal efecto establezca la autoridad.

Y por último, el artículo tercero se reforma por quinta vez el 5 de marzo de 1993 a efecto de proponer que además de la impartición de la educación preescolar, primaria y secundaria, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación; apoye la investigación científica y tecnológica y, aliente el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura. Por último, determina la obligatoriedad de cursar los niveles de primaria y secundaria como educación básica nacional.

Esta última reforma se considera como de gran trascendencia ya que impone a la administración pública de los tres ámbitos de gobierno, el reto de proporcionar servicios de educación obligatoria por un periodo adicional de 3 años (50% adicional al que tradicionalmente se proporcionaba obligatoriamente) a la población, lo que indudablemente requirió de cambios operativos y de contenido educativo. Lo que sirvió de base para los procesos casi inmediatos de descentralización educativa en esos niveles.

6.1.2 Desarrollo y Gestión del Sistema Educativo Nacional .

El desarrollo y gestión del sistema educativo necesariamente está ligado a los cambios y transformaciones que en el orden jurídico se dan en la materia, sobre todo en el ámbito constitucional. De ahí la anterior exposición resumida, ya que a partir de la definición constitucional de la educación, surge la necesidad de adecuar su entorno administrativo y normativo particular para dar paso a las instituciones especializadas en la materia.

Así, a partir de que el derecho a la educación se reconoce formalmente a partir de la constitución de 1917. El artículo 3º determinó que una ley definiría la distribución de competencias educativas entre la federación y los estados. La Ley General de Educación, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y otras disposiciones regularon esta distribución.

Sin embargo, en los hechos, las entidades federativas, con algunas excepciones, no pudieron asumir la responsabilidad de operar un sistema educativo propio. El servicio fue prestado por la Federación a través de la Secretaría de Educación Pública. Las razones por las cuales los estados teniendo la facultad de concurrir a la prestación de estos servicios no lo hicieron, son diversas, la más común, desde luego, es su insuficiencia presupuestal. Aún en los casos de estados considerados como ricos, fue sumamente difícil proporcionar educación a sus habitantes.

Con esto, el desarrollo administrativo de la educación es claro que se da en primera instancia a partir de las normas jurídicas que la hacen posible, y posteriormente a través del desarrollo de las instituciones encargadas especialmente de su operación, así, la educación se podría analizar paralelamente a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública o de la expedición de normas y regulaciones que afectan al ámbito educativo, pero para los efectos de este apartado resultan convenientes los siguientes eventos.

A partir de 1917 se había constituido el Departamento Universitario y de Bellas artes, cuyo titular era el rector de la Universidad, por extensión, dicho Departamento legislaba prácticamente en materia educativa para el Distrito y los Territorios Federales, lo cuál iba más allá del límite puramente universitario.

En 1921 se crea la Secretaría de Educación Pública, con su creación se designa un titular que fue muy influyente por muchos años en el ámbito de la educación, José Vasconcelos, quien condujo dicha dependencia considerando que el proceso educativo era algo totalmente articulado, de manera que la actividad en ese sentido debería estar dirigida a todos los sectores de la sociedad y en cada uno de esos sectores se realizara un fin; en el entendido que desde siempre dichos sectores eran identificados y heterogéneos; los grupos indígenas, los grupos rurales marginados, concentraciones urbanas, población dispersa, pequeñas minorías pudientes, etcétera.

En los tiempos posrevolucionarios y durante la creación de la Secretaría de Educación Pública, los mayores retos y acciones educativas estuvieron destinadas a combatir el analfabetismo, y los esfuerzos por enseñar a leer y escribir a las personas fueron de las acciones que mediante campañas voluntarias, extensivas, gratuitas han permanecido desde entonces para abatir dicho problema social.

El sistema educativo mexicano es muy amplio. Al momento de la descentralización educativa se calculaba que la matrícula total era de 25 millones de alumnos, lo cual representa la población total de varios países europeos y nos da la idea de la dimensión y complejidad que significaba para la Secretaría de Educación Pública su operación.

La idea de descentralizar los servicios se empezó a manejar desde la década de los ochenta y se llevaron a cabo algunos intentos por transferir, aunque paulatinamente, los servicios a las entidades federativas.

En 1992 se suscribe el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en el cual se determina la transferencia "federalización", por parte de la federación de los servicios educativos de preescolar, primaria, secundaria y de formación de maestros a las entidades federativas.

La federalización, es decir, las transferencias de los servicios operados por la federación a los estados significó las siguientes ventajas:

- Participación real de los estados en la prestación del servicio educativo, definido por la Ley General de Educación como exclusivo;
- Manejo directo de los recursos y posibilidad de distribución acorde a las necesidades del servicio y las prioridades estatales;
- Desahogo de las cargas de trabajo administrativas para la Secretaría de Educación Pública y su reorientación como instancia normativa;
- Integración de las estructuras administrativas que operan los servicios a la administración estatal;
- Agilidad en la atención de los problemas de operación (recursos materiales, financieros, humanos);
- Asunción de una responsabilidad asignada a los estados.

El proceso, sin embargo, provocó algunos problemas que subsisten y deben ser estudiados y resueltos para optimizar los servicios:

- Insuficiencia en los recursos para regularizar la propiedad de bienes afectos a los servicios y constituir los patrimonios de las instancias descentralizadas que los atienden.
- Poca o nula participación de las autoridades en la definición de los aspectos relativos a programas sustantivos (carrera magisterial etc.).
- Doble relación político - laboral: secciones sindicales - gobiernos estatales y CEN SNTE-SEP que genera confusiones, evidencia la incapacidad financiera de los estados para hacer frente a las demandas sindicales y demerita su imagen como patrón.
- Exigencias de sindicatos estatales que pretenden los niveles salariales de los trabajadores de la educación federal.

6.2 Marco Político y Jurídico.

El marco político, jurídico y administrativo del federalismo educativo, lo constituyen fundamentalmente las relaciones políticas y laborales de la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) por un lado; por otro, las disposiciones jurídicas federales y estatales sobre la materia educativa constituyen las referencias obligadas para comprender las normas sobre las que han de desarrollarse todas las actividades relacionadas con la educación propiamente dicha, así, tenemos que dada la importancia del fenómeno educativo en el país las referencias más inmediatas al respecto se pueden resumir así:

6.2.1 El Marco Político Inmediato.

A partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en 1921, el sistema educativo nacional se fue centralizando. Si bien los planteles educativos estaban dispersos en todo el país y los servicios de educación llegaron a las comunidades más remotas, la planeación, operación de los servicios y la administración de los recursos estuvieron durante décadas en poder del gobierno federal.

En 1921 el país tenía 14 millones de habitantes aproximadamente y sólo 3 de cada 10 de ellos sabían leer y escribir, situación que actualmente es contrastante, ya que la población es de casi 100 millones y 9 de cada 10 habitantes saben leer y escribir⁷; también en 1921 había en el sistema educativo mexicano 23 mil maestros en 11 mil escuelas; ahora existen un millón 500 mil maestros en 218 mil escuelas respectivamente⁸, lo que da idea de lo complejo que un crecimiento tan acelerado y prioritario trae consigo.

Es evidente que en cualquier situación de orden público, condiciones como las anteriores implican grandes retos financieros, culturales, administrativos, sociales y políticos muy complicados, ya que en términos reales la población se ha multiplicado por siete en el periodo de 1921 al año 2000, y los maestros se han multiplicado por 65 veces y las escuelas casi 20 respectivamente. Sin lugar a dudas, estas condiciones han dado particularidades muy propias a la educación en México bajo normas jurídicas variables durante ese periodo, sobre todo ahora en la actualidad donde asisten a la escuela todos los días aproximadamente 29 millones de mexicanos, casi un 30% de la población nacional.

En 1977 ya se administraban desde la capital del país cerca de 50,000 planteles y más de 300,000 maestros que atendían a 11 millones de educandos⁹, situación que fue evolucionando hasta las condiciones antes descritas.

Este centralismo, además de hacer complejo e inoperante al sistema, iba en detrimento de la calidad de los servicios educativos. La estructura orgánica de la secretaría en los estados no respondía de manera integral a los problemas administrativos; existían en cada entidad federativa hasta 17 representantes de diferentes direcciones generales, sin comunicación ni coordinación entre ellos, que informaba unilateralmente a distintas autoridades de la Secretaría de Educación Pública. La mayoría de problemas que surgían entonces en los estados y

⁷ Zedillo Ponce de León Ernesto, Discurso con motivo del Día del Maestro, Dirección General de Comunicación Social, Presidencia de la República, México D.F., 15 de mayo de 2000, p.15.

⁸ Idem. p.17.

⁹ De Los Reyes Yolanda, "Descentralización de la Educación", en Foro Internacional, Núm. 29, México (1988) p. 112. Citado por Alicia Hernández Chávez (coordinadora), *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1996, p. 141.

municipios eran atendidos en la capital de la república, hecho que restaba autoridad y poder de decisión a los representantes estatales.

Ante tal situación, el gobierno federal emprendió –en el marco de la llamada reforma administrativa del periodo sexenal de 1976 a 1982- un proceso de desconcentración dentro de la SEP para racionalizar las funciones de decisión, gestión e intervención del Estado en la educación y superar las desigualdades educativas regionales, la desarticulación intergubernamental en la prestación de los servicios educativos y la ausencia de controles sobre los recursos financieros.

Esto inevitablemente significaba reducir los espacios políticos e institucionales de la burocracia sindical magisterial. La desconcentración permitió la creación de 31 delegaciones generales de la SEP en cada una de las entidades federativas, las cuales recibieron responsabilidades y funciones operativas.

La política desconcentradora, sin embargo, produjo una recentralización de las funciones normativas y de la decisión.

Durante el periodo presidencial de 1982 a 1988, el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, puso en práctica lo que había propuesto en su campaña política: descentralizar la vida nacional; pues creía que era una forma de alcanzar el desarrollo económico regional equilibrado y de propiciar una sociedad más igualitaria y participativa. En ese periodo de gobierno precisamente, se decidió ejecutar inmediatamente, entre otros proyectos, la descentralización de los servicios educativos.

El proyecto consistía en transferir la responsabilidad absoluta de la educación básica y normal federal a los gobiernos estatales; ya no se trataba sólo de desconcentrar la administración educativa, sino de descentralizar constitucional y políticamente la educación desde el gobierno federal a los estados y municipios. No obstante, la descentralización real y efectiva no pudo llevarse a la práctica. Las delegaciones cambiaron su denominación por el de Unidad de Servicios Educativos Descentralizados (USED) y más tarde por el de Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP), pero en esencia siguieron dependiendo del centro.

Si para 1986 era claro que el proceso descentralizador había caído en una grave parálisis, también era cierto que dos años después se encontraba detenido en buena medida por las posiciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Ante estos cambios referidos, la acción sindicalista manifestó cierta influencia en dichas transformaciones; ya para esos años eran cada vez más públicas y manifiestas las tendencias autoritarias, de corrupción y reparto de prebendas del SNTE que le iban minando su legitimidad y capacidad de interlocución entre el Gobierno Federal y las bases magisteriales, que incluso provocaron la división del mismo y dieron origen al sindicato disidente, la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE).

En lo general el SNTE basa su poder sindical entre otras cosas¹⁰; en el control que llegaba a ejercer su directiva sobre la carrera política de los maestros dirigentes del sindicato, al posicionarlos en cargos de elección popular; en la recomendación e influencia para el nombramiento de profesores en cargos de la administración pública de la educación; en la ubicación y promoción de maestros en la pirámide del sistema educativo, y en la certificación académica de los maestros mediante la intervención de la Normal Superior y de la Universidad Pedagógica.

La relaciones que han tenido la SEP y su sindicato han sido muy peculiares, de hecho, Alberto Arnaut ha referido que¹¹: entre la Secretaría de Educación Pública y el SNTE no hubo divergencias mayores mientras la política educativa consistió principalmente en crecer, lo que para la Secretaría significaba dejar obra, y para el Sindicato aumentar aceleradamente su membresía y por tanto su poder a lo largo y ancho del país.

Es ilustrativo al respecto también, el señalamiento que se hace respecto a los problemas entre la SEP y su sindicato, destacando el siguiente¹²: los problemas entre ellos surgieron no solo por el agotamiento de la política de expansión centralizada, si no también por las características de la política que lo sustituye en la década de los setenta, que pondrá un mayor énfasis en la reforma cualitativa del sistema.

Con estos antecedentes sindicales, desde entonces todas las acciones encaminadas a poner en marcha y consolidar tanto los procesos de desconcentración como de descentralización educativa, han tenido referencia obligada en el comportamiento que al respecto ha manifestado el sindicato nacional del magisterio; tal situación ha quedado clara en estos procesos desde que el Secretario de Educación señaló que¹³: La descentralización educativa debe hacerse y se hará, pero con los maestros; sin su participación, de ante mano estaría condenada al fracaso, juntos la planearemos y ejecutaremos.

A estas expresiones de la autoridad educativa, durante ese mismo Congreso, el líder del SNTE manifestó¹⁴: Nada habrá de hacerse sin que se respeten escrupulosamente los derechos laborales de los maestros y la autonomía de nuestro sindicato.

Sin duda las anteriores referencias son muestra y reconocimiento de la combatividad tradicional del sindicato del magisterio que como podremos observar se ha mantenido hasta la actualidad y seguramente lo hará en el futuro,

¹⁰ Fundación Javier Barros Sierra, *La Asignación de Recursos Económicos de la Educación Pública en México: Un Proceso Técnico en un Contexto Político*, México D.F., 1983, p.73.

¹¹ Arnaut Alberto, *La Federalización Educativa en México 1989-1994*; Secretaría de Educación Pública, Colegio de México y Centro de Investigación y Docencia Económica, México D.F., 1998, p.p. 266-267.

¹² Idem. p.267.

¹³ Memoria del XIII Congreso Nacional en Cozumel Quintana Roo, Revista 22 de Septiembre, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, México D.F., Marzo de 1983, p.24.

¹⁴ Idem. p.26.



tal como se ha manifestado con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que se comentará más adelante, y en el cual se aprecian amplios apartados en relación con el magisterio.

En el sexenio de 1988 a 1994, la cuestión educativa se consideró prioritaria en la agenda gubernamental. Se propuso la modernización del Estado y de la educación, que tendría como objetivos iniciales la planeación en las entidades federativas, la formación y actualización de maestros y la reestructuración sindical. Estos propósitos se alcanzaron en los primeros tres años de este periodo de gobierno y dieron paso a la principal política de gobierno de esa administración federal en materia de educación: la federalización educativa.

Las bases de este nuevo intento por descentralizar los servicios educativos se sustentaron en las reformas al artículo tercero constitucional, en la nueva Ley General de Educación y, sobre todo, en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Este último se firmó el 18 de mayo de 1992 por la SEP, el SNTE y los gobiernos de los estados, los cuáles desde 1984 habían quedado al margen del proceso descentralizador. En el acuerdo se establece que el ejecutivo federal traspasa a los gobiernos estatales los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, así como los recursos financieros utilizados en su operación.

La firma de este Acuerdo se realiza en el contexto de una gran represión y persecución del Estado sobre la dirigencia moral y formal de entonces del sindicato del magisterio, que solo así permitió, el proceso de descentralización formal y la celebración de dicho Acuerdo Nacional.

El ANMEB y la Ley General de Educación amplían de hecho el margen de decisión y maniobra de los gobiernos estatales sobre los recursos destinados a la educación básica y normal. Si antes la federación administraba y financiaba directamente los servicios educativos que ofrecía en los estados, ahora les traspasaba los recursos para que fueran los propios gobiernos estatales quienes los administraran y distribuyeran. En ambos documentos se prevé también la función compensatoria del gobierno federal entre estados y regiones para evitar disparidades regionales en el desarrollo educativo nacional.

Las acciones comprendidas en el marco del ANMEB en enero de 1993 fueron muy relevantes: las transferencias realizadas comprendían alrededor de 96,018 bienes inmuebles, 23 millones de bienes muebles, 510,000 plazas docentes, 116,000 puestos administrativos, y se alcanzó la cifra de 700 mil trabajadores de la educación transferidos¹⁵.

No obstante, la política de federalización educativa ha sido incompleta: tanto el ANMEB como la Ley General de Educación no abordaron con minuciosidad los

¹⁵ Moctezuma Barragán Esteban, *Avances de la Federalización Educativa en México*, Mimeografiado, Citado por Alicia Hernández Chávez (coordinadora) op. cit., p.143.

mecanismos y modalidades del financiamiento de los servicios educativos descentralizados, lo que actualmente genera conflictos innecesarios entre los gobiernos de los estados y el magisterio. Por ello, con toda seguridad, la agenda del gobierno deberá incluir para los próximos años las cuestiones relativas a la insuficiencia financiera y los mecanismos de distribución de recursos, que actualmente dificultan que los estados y municipios cumplan eficientemente con sus responsabilidades.

6.2.2 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica¹⁶ (ANMEB), ya mencionado anteriormente, establece fundamentalmente un acuerdo político que determina la disposición para que se celebren convenios de manera individual entre los gobiernos de las entidades federativas, el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en el marco de este Acuerdo Nacional, el cuál constituye el conjunto de términos y condiciones necesarias para mejorar la educación básica y normal.

Es de fundamental importancia señalar que dicho Acuerdo Nacional es suscrito por el Gobierno Federal, el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación y los gobiernos de los estados; y ese mismo día, el Poder Ejecutivo Federal emite el decreto que hace posible la celebración de convenios que formalizan los gobernadores de los estados, los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Desarrollo Social y el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.

Es de particular importancia que el mismo 18 de mayo de 1992, se realizan los actos formales y protocolarios de la firma tanto del Acuerdo Nacional y la publicación del Decreto para la Celebración de Convenios; y la celebración de 31 convenios con las distintas entidades federativas, convenios que se fueron publicando en el Diario Oficial durante el mes de mayo, con la excepción del Distrito Federal.

Cabe destacar que dicho proceso de formalización del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se realizó violentando incluso los términos del correspondiente decreto, ya que el mismo determinaba que: El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública y con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, propondrá a los gobiernos de las entidades federativas, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la celebración de

¹⁶ Decreto para la Celebración de Convenios en el Marco del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, Diario Oficial de la Federación, México D.F., 19 de Mayo de 1992, p.p.12-29.

los convenios que sean necesarios para el oportuno y cabal cumplimiento del mencionado Acuerdo.

Lo trascendental es que los convenios se celebraron el mismo día, un día antes de la entrada en vigor del mismo decreto, el cuál cobraría vigencia el día de su publicación en el Diario Oficial, hecho que sucedió el 19 de mayo de ese año; lo que indica que en su caso los actos realizados y la firma de los convenios correspondientes fueron extemporáneos y con riesgos de carecer de los requisitos administrativos de validez e incluso con responsabilidades para los servidores públicos que los firmaron, cuando no tenían formalmente instrucciones para hacerlo, y además se suponía un periodo previo de gestión ante los gobernadores de los estados para los efectos correspondientes y cumplimiento del mismo decreto.

El mencionado decreto abrogó los decretos anteriores de 1983 y 1984 que se referían a la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los convenios únicos de desarrollo, al establecimiento de un comité consultivo para la descentralización educativa, así como al que establecía los lineamientos a que se sujetarían las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal.

Con esto, el Acuerdo Nacional establece cuatro compromisos fundamentales en materia educativa; en primer lugar, comprometer recursos presupuestales crecientes; en segundo, reorganizar el sistema educativo; tercero, reformulación de los contenidos y materiales educativos; y la revalorización de la función magisterial.

En este sentido, el federalismo tiene expresión en cada uno de esos compromisos, ya que de acuerdo con el primero de ellos, es menester invertir recursos económicos tanto por parte de las entidades federativas como por el propio Gobierno Federal, con esto se retoma de manera particular la necesidad de incrementar y en su caso crear nuevos ingresos y participaciones económicas para que estas instancias de gobierno atiendan con mayor precisión y efectividad los servicios educativos básicos.

En el segundo compromiso, el Acuerdo Nacional pretende reorganizar el sistema educativo nacional a partir de dos aspectos; el primero identificado como el federalismo educativo, para corregir el centralismo y burocratismo del sistema, mediante la observancia del régimen jurídico existente, que desarrolla de acuerdo al espíritu constitucional la concurrencia de atribuciones entre la Federación, los estados y los municipios; el segundo, identificado como la participación social, en este aspecto es importante el reconocimiento de las influencias de otros actores aparte de la administración pública en el proceso educativo nacional, el magisterio es tal vez el de mayor significado en esto por las razones antes mencionadas, también lo son los padres de familia y los grupos sociales activos en las comunidades.

El tercer compromiso, que se refiere a la reformulación de contenidos y materiales educativos, prácticamente corre a cargo de la propia Secretaría de Educación Pública, y a los estados y municipios solamente les corresponde conforme al Acuerdo, realizar esfuerzos especiales para mejorar la oportunidad y eficiencia con que se distribuyen los libros de texto gratuitos a las escuelas.

En el cuarto compromiso, de la revaloración de la función magisterial, se reconoce al maestro como el protagonista de la transformación educativa en el país, y se establece que los docentes deben ser de los principales beneficiarios del federalismo educativo.

Esta revaloración comprende seis aspectos; la formación del maestro, que a partir de la celebración del Acuerdo, es responsabilidad de los estados; su actualización, que es una responsabilidad compartida entre federación y las entidades federativas ya que esta actualización y superación puede ser por medio de instituciones y recursos federales y estatales como la propia Universidad Pedagógica Nacional, y los programas de apoyo al magisterio.

El tercer aspecto es el del salario profesional, sin lugar a dudas tanto la federación como los estados tienen el reto permanente de mejorar las percepciones, pero aquí la federación es la que tiene la mayor responsabilidad al ser esa instancia en donde se negocian los incrementos a las partidas de los fondos federales correspondientes a la educación (De Aportaciones a la Educación Básica del Ramo 33) y en donde se norman criterios de aumentos salariales para los servidores públicos.

El cuarto aspecto, de la vivienda de los maestros, es por tanto un reto compartido entre la federación y los estados, ya que dicha prestación laboral depende fundamentalmente de las partidas presupuestales disponibles para mejorar las prestaciones laborales en su conjunto y que están relacionadas con el Presupuesto de Egresos de la Federación y los de los propios estados, además de las negociaciones contractuales colectivas de ese sector.

Como quinto elemento de esta revaloración se encuentra la de la carrera magisterial, un aspecto en donde concurren los gobiernos federal y estatales mediante el estímulo a la calidad de la educación y el establecimiento de un medio claro y transparente de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro, lográndose con esto apartar todo ello de la propia carrera y actividad sindical de los docentes.

El último aspecto que se refiere al nuevo aprecio social hacia el maestro, obliga tanto al Gobierno Federal como a los de las entidades federativas a instituir honores, premios, distinciones y estímulos económicos en reconocimiento a su figura y su labor.

En resumidas cuentas se podría decir tal como señala Esteban Moctezuma que¹⁷: El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica es sin duda el esfuerzo más importante de coordinación emprendido en la historia del sector educativo en México.

En relación con los Convenios que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, celebraron los gobiernos de los estados y el Gobierno Federal, estos son documentos elaborados como tipo machote, en donde la única variante entre ellos es la correspondiente a la mención del nombre del estado del cuál se trata.

La estructura de dichos convenios se divide en seis capítulos, mismos que conforman las cláusulas correspondientes; el primer capítulo se refiere al federalismo educativo, aludiendo a las obligaciones que se derivan para los estados y el Gobierno Federal a partir del Acuerdo Nacional y de las disposiciones constitucionales y las propias de la Ley Federal de Educación; el segundo capítulo alude a la reorganización del sistema estatal de educación, en el que se consideran los aspectos relacionados con los planteles educativos, mismos que se transfieren en propiedad a los gobiernos locales, de la misma manera se consideran los derechos de los trabajadores que se incorporan al sistema estatal, se considera la participación social en la educación y la supervisión educativa en el desarrollo del sistema educativo estatal.

El capítulo tercero considera principalmente lo relacionado con los contenidos y materiales educativos y la validez oficial de estudios, en donde el Gobierno Federal será el responsable de reformular los planes y programas de estudio, los libros de texto gratuito y los materiales educativos, así mismo, las autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios pasan a ser materia del sistema educativo estatal.

El cuarto capítulo de los convenios se refiere específicamente a la revaloración del magisterio ya mencionada anteriormente en el Acuerdo Nacional, en donde fundamentalmente se considera coordinar esfuerzos entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados en cuatro rubros principalmente; la formación de maestros, la actualización de docentes, el establecimiento de la carrera magisterial, así como el reconocimiento y aprecio social por el trabajo de los maestros.

El capítulo quinto de los convenios es referente al régimen financiero, en donde se destaca que los gobiernos de los estados serán los responsables exclusivos de cubrir todos los gastos educativos de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal que se presten en su territorio, incluyendo las distintas modalidades como la educación física, especial, indígena y las misiones culturales.

¹⁷ Moctezuma Barragán Esteban, *La Educación Pública Frente a las Nuevas Realidades*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1993, p.155.

Por último, el capítulo seis se refiere a las estipulaciones generales del convenio, en donde se prevén los mecanismos de intercambio, consulta y apoyo entre el Gobierno Federal y los de las entidades federativas en materia técnica, administrativa o de cualquier otra naturaleza para el mejoramiento educativo, y además considera que las partes convienen en llevar a cabo las reuniones de trabajo necesarias para resolver de común acuerdo las cuestiones administrativas, financieras, jurídicas y las que se llegaran a presentar y no estén previstas en dicho convenio, con el propósito en todos los casos de cumplir cabalmente con el mismo.

En este contexto de los convenios, el Gobierno Estatal promoverá las medidas necesarias para que sea responsabilidad directa de cada Municipio dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas ubicadas en el territorio de su jurisdicción, con los recursos que al efecto le transfiera el propio Gobierno Federal, en este aspecto, el papel de los municipios del país viene a ser el de constructor de obra pública educativa y el de mantenimiento y conservación de la infraestructura principalmente.

6.2.3 La Legislación Federal.

La legislación federal relacionada con la materia educativa es abundante, pero para los efectos de este estudio las referencias obligadas como mínimo son por supuesto el Artículo 3° Constitucional, y la Ley General de Educación. La primera por que dicho artículo de la Constitución se mantiene en ese numeral desde la promulgación de la Constitución de 1857 y después se retomó en ese mismo orden en la de 1917, aunque con las variantes ya analizadas en su evolución constitucional; y la segunda, por que en la actualidad es la que norma de manera secundaria a la educación en el país y fundamenta el proceso que actualmente se vive en materia de federalismo educativo en México.

6.2.3.1 El Artículo Tercero Constitucional.

Si bien al inicio de este capítulo se abordó la evolución constitucional de la educación, esta se refirió fundamentalmente a sus aspectos relacionados propiamente con el federalismo, pero como se puede apreciar actualmente, el Artículo 3° de la Constitución se compone de 2 párrafos y 8 fracciones en las que se establece al principio del mismo que el Estado compuesto por la Federación, los estados y municipios; impartirán educación preescolar, primaria y secundaria, de las cuáles son obligatorias las dos últimas.

Con esto de entrada, el Artículo 3° de la Constitución refiere la importancia de la educación básica, aunque más adelante norma principios generales para los demás niveles educativos, señala en la fracción IV, que toda la educación que el Estado imparta será gratuita; y así en la siguiente fracción se establece que el propio Estado, entendiéndose Federación, Estados y Municipios, promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos incluyendo la educación superior.

Lo anterior ubica al fenómeno educativo como un asunto federal por excelencia, si bien se ha desarrollado bajo este esquema el nivel educativo básico, no queda duda que este artículo constitucional fundamenta todos aquellos aspectos de la educación que como veremos más adelante no solo tienen que ver con la educación básica y obligatoria, aún cuando sea su principal fundamento.

Otra parte muy importante del artículo tercero constitucional es la correspondiente a los principios normativos de la participación de los particulares en la prestación de servicios educativos en todos los niveles; al respecto, cabe mencionar que la Constitución se refiere a la educación nacional que puede ser prestada por las dependencias públicas y privadas, y aún con ello se conserva la denominación de Secretaría de Educación Pública, cuando por este hecho constitucional, bien podría denominarse Secretaría de Educación.

De manera similar ocurre en la materia de salud, donde este servicio se presta tanto por el sector público como el privado y en donde la regulación sustantiva de los mismos es parecida a la educación, y en donde la denominación de la dependencia federal encargada de dichos servicios únicamente se denomina Secretaría de Salud.

Con estos fundamentos constitucionales del Artículo 3°, se pueden referir procesos importantes de federalismo educativo en el nivel medio superior o analizar situaciones especiales relacionadas con el federalismo en el nivel superior e incluso apreciar condiciones especiales de la operación educativa en el nivel básico, atendiendo a las relaciones dadas entre los estados con los municipios, los gobiernos de los estados con la federación o en los casos en que intervienen todos ellos concurrentemente.

Cabe mencionar que las últimas reformas al artículo tercero de la Constitución, del año de 1993, dieron el rango de constitucional a la facultad del Poder Ejecutivo Federal de determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, considerando para tal efecto la opinión de los gobiernos de las entidades federativas.

De acuerdo con esta reforma¹⁸: se reafirma en la nueva conformación del sistema educativo, el carácter normativo de la Secretaría de Educación Pública.

¹⁸ Covarrubias Moreno Oscar Mauricio, *Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 2000, p.135.

A partir de estas precisiones de Oscar Covarrubias derivadas de un estudio que mereció el Premio Nacional de Administración Pública en 1998, las reformas que últimamente se le hicieron al artículo 3° de la Constitución fueron para darle a la Federación un papel normativo más que operativo en materia de educación básica y normal, prueba de ello es que en uso de esas facultades se procedió a ¹⁹: la emisión de nuevos planes y programas de estudio para la educación primaria y secundaria, no sin antes reconocer que los planes y programas entonces vigentes, a casi veinte años de haber entrado en vigor solo habían sido objeto de reformas esporádicas y fragmentadas.

Puede decirse que esta reforma constitucional radica en que se asegura jurídicamente que los habitantes de todas las regiones y entidades federativas del país, de todas las condiciones sociales y económicas podrán acceder a una educación básica regular, sin menoscabo de la incorporación de elementos y características locales que hayan sido incorporadas al proceso educativo a propuesta de los gobiernos de las propias entidades federativas.

Es preciso señalar que estas modificaciones constitucionales se realizaron a menos de un año de que fuera suscrito el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, lo que indica que un acuerdo similar obliga a la transformación substancial de la función administrativa pública a partir de una reforma constitucional.

6.2.3.2 La Ley General de Educación.

Esta ley según su propio artículo primero: regula la educación que imparten el Estado - Federación, Estados y Municipios -, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

La Ley General de Educación aboga la Ley Federal de Educación que tuvo vigencia por casi veinte años, que a diferencia de ella, la ley vigente establece de manera expresa competencias exclusivas para los niveles de gobierno federal y estatal, además de establecer atribuciones de tipo concurrente, incluyendo en esta distribución de atribuciones; el reconocimiento de la interdependencia técnica y la colaboración como formas de relación entre los distintos ámbitos de gobierno, característica del sistema federal en la actualidad.

La Ley General de Educación es de carácter general, puesto que contiene disposiciones que son aplicables a los tres niveles de gobierno y, en el marco del

¹⁹ Idem, p.135.

federalismo, induciría a las legislaturas de los estados a expedir sus propias leyes en congruencia con la propia Ley General.

Es característica fundamental de esta Ley, que de acuerdo con el propio artículo 3° Constitucional, el Estado ratifica su obligación de atender todos los niveles educativos incluyendo la educación superior y por tanto la universidad pública.

En cumplimiento del Artículo 3° Constitucional, el Congreso de la Unión expidió, entre otras, la Ley General de Educación²⁰. En este marco jurídico expresamente se señala que la prestación de servicios educativos es una de las actividades de la función educativa en la que hay concurrencia de la Federación, los Estados y los Municipios. Consecuentemente se dispone que la Federación podrá celebrar con los estados y los municipios convenios para coordinar o unificar dichos servicios.

Al convenirse la transferencia aludida, el Gobierno Federal no se desprende de ninguna de las responsabilidades que, conforme a la Ley, están a su cargo. Por el contrario, mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se facilita el cumplimiento de dichas responsabilidades y quedan establecidas las condiciones para cumplir con otras, así como para ejercer de mejor manera sus facultades exclusivas. En observancia del artículo 30 de la Ley Federal de Educación, (no abrogado), la Secretaría de Educación Pública continuará a cargo de la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros en el Distrito Federal. Corresponde, por tanto, a dicha Secretaría ejecutar en el Distrito Federal las acciones convenidas en este Acuerdo, proceso que se analizará a detalle más adelante.

En lo que concierne a los estados, no adquieren nuevas funciones que actualmente no tengan conforme a la Ley. La transferencia convenida propiciará que realicen actividades de la función educativa que la Ley señala como concurrentes y que hasta ahora, en algunos casos, no han realizado por falta de una delimitación precisa de responsabilidades. Asimismo, será responsabilidad de los gobiernos estatales proponer a la Secretaría de Educación Pública el diseño de los contenidos regionales y su adecuada inclusión en los planes de estudio.

Cabe decir que esta ley de acuerdo a su artículo 15, permite a los ayuntamientos prestar y promover servicios educativos de cualquier tipo o modalidad, lo que quiere decir que los ayuntamientos del país pueden establecer desde jardines de niños hasta universidades y brindar educación indígena o a distancia.

Los aspectos regionales de los contenidos educativos deberán asegurar que los estudiantes adquieren un mejor conocimiento de la historia y geografía, la diversidad ecológica, las costumbres y tradiciones del estado correspondiente. Al igual que en el caso del Gobierno Federal, todas las responsabilidades que el Acuerdo Nacional y los respectivos convenios asignan a cargo de los estados, tienen fundamento en artículos de la Ley. Al aprovechar nuestra organización

²⁰ Promulgada el 12 de julio de 1993 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993.

federalista para una plena concurrencia de los niveles de gobierno en el esfuerzo educativo, se fijan condiciones para una participación más dinámica y comprometida de los municipios; considerada como base de la organización política de la Nación.

Con ello se busca impulsar un amplio concurso comunitario en la escuela, ejercer un control social más eficaz sobre la calidad de la educación, y responder consensualmente a los problemas y necesidades más inmediatos de la escuela. De ahí que, en los términos de este Acuerdo Nacional, se conviene en involucrar a los municipios en las tareas educativas del futuro y en promover la creación de consejos municipales de educación, a fin de que exista un órgano que apoye y fomente de manera eficaz la educación en cada localidad.

El ANMEB y la Ley General de Educación amplían de hecho el margen de decisión y maniobra de los gobiernos estatales sobre los recursos destinados a la educación básica y normal. Si antes la federación administraba y financiaba directamente los servicios educativos que ofrecía en los estados, ahora les traspasa los recursos para que sean los propios gobiernos estatales quienes los administren y distribuyan. En ambos documentos se prevé también la función compensatoria del gobierno federal entre estados y regiones para evitar disparidades regionales en el desarrollo educativo nacional.

Las acciones comprendidas en el marco del ANMEB en enero de 1993 fueron muy relevantes: las transferencias realizadas comprendían alrededor de 96,018 bienes inmuebles, 23 millones de bienes muebles, 510,000 plazas docentes, 116,000 puestos administrativos, y se alcanzó la cifra de 700 mil trabajadores de la educación transferidos²¹.

No obstante, la política de federalización educativa ha sido incompleta: tanto el ANMEB como la Ley General de Educación no abordan con minuciosidad los mecanismos y modalidades del financiamiento de los servicios educativos descentralizados, lo que actualmente genera conflictos innecesarios entre los gobiernos de los estados y el magisterio. Por ello, con toda seguridad, la agenda del gobierno deberá incluir para los próximos años las cuestiones relativas a la insuficiencia financiera y los mecanismos de distribución de recursos, que actualmente dificultan que los estados y municipios cumplan eficientemente con sus responsabilidades.

En materia de federalismo educativo son notablemente importantes las previsiones que la Ley General de Educación establece, pues en sus artículos 33 y 34 se señala que: El Estado también llevará a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

²¹ Moctezuma Barragán Esteban, *Avances de la Federalización Educativa en México*, Mimeografiado, Citado por Alicia Hernández Chávez (coordinadora) op. cit., p.143.

Además de las actividades mencionadas anteriormente, el Ejecutivo Federal llevará a cabo programas compensatorios por virtud de los cuales apoye con recursos específicos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos, previa celebración de convenios en los que se concierten las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que las autoridades educativas locales deban realizar para reducir y superar dichos rezagos. La Secretaría evaluará en todos los casos los resultados en la calidad educativa de los programas compensatorios antes mencionados.

En el ejercicio de su función compensatoria y sólo tratándose de actividades que permitan mayor equidad educativa, la Secretaría de Educación Pública podrá en forma temporal impartir de manera concurrente educación básica y normal en las entidades federativas, esta es una disposición legal que mantiene la posibilidad real y latente, de que la Federación pueda asumir eventualmente las funciones que desde la vigencia de la Ley y de la celebración del Acuerdo Nacionales para la Modernización de la Educación Básica se entienden de competencia local.

Cabe mencionar que el Ejecutivo Federal, el gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos, podrán celebrar convenios para coordinar las actividades que pretendan la equidad en la educación.

Es de gran importancia la posibilidad que la Ley General brinda para que las autoridades educativas locales puedan proponer para consideración y, en su caso, autorización de la Secretaría, contenidos regionales que –sin mengua del carácter nacional de los planes y programas citados- permitan que los educandos adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones y demás aspectos propios de la entidad y municipios respectivos.

En resumidas cuentas, la Ley General de Educación de acuerdo con la distribución de competencias entre los niveles de gobierno²²: ...Se aprecia, por un lado, la reafirmación de las atribuciones normativas de la Secretaría de Educación Pública versus las atribuciones operativas para las autoridades educativas estatales, y por otro, que el diseño de las atribuciones esenciales de la autoridad federal se sustenta en una interdependencia técnica, que supone el establecimiento de formas de colaboración y complementación entre los órdenes de gobierno.

Esta precisión respecto a las formas de colaboración educativa entre los niveles de gobierno derivadas de la Ley General de Educación, muestran por un lado, la tendencia de la colaboración permanente e institucionalizada entre los gobiernos Federal, de los estados y los municipios, para administrar los asuntos públicos, pero la evidencia actual es lo que anteriormente se ha vislumbrado, la falta de marcos normativos especiales y adecuados para regular los crecientes y cada vez más complejos procesos de colaboración entre los distintos ámbitos de gobierno.

²² Covarrubias Moreno Oscar Mauricio, op. cit., p.145.

6.2.4 La Legislación Local en los Estados de Aguascalientes y Jalisco.

La legislación local vigente en materia educativa, sin duda ha sido desarrollada últimamente, motivada por la celebración del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la correspondiente reforma al Artículo 3° constitucional y la expedición de la referida Ley General de Educación.

Como en el caso mismo revisado en un capítulo anterior de este trabajo, la materia educativa al igual que la de salud no estaba actualizada en muchas entidades federativas y de la misma manera esta presentaba una diversidad similar entre las entidades federativas. Los casos de las leyes de educación de los Estados de Aguascalientes y Jalisco así lo demuestran.

Ley de Educación del Estado de Aguascalientes.

La Ley de Educación del Estado de Aguascalientes promulgada el 19 de marzo de 1997, consta de 107 artículos, y siete artículos transitorios. Esta ley en su dictamen previo a su expedición refiere que²³: La educación debe comprenderse y realizarse como una política de Estado sin sujeción a limitantes temporales de periodos de gobierno, de manera que las instituciones educativas sean estables y acumulen resultados, basados en la evolución histórica de la educación nacional, en el contexto de la federalización de la educación y en la realidad del país, de la región y del Estado.

El anterior dictamen da idea de que la ley de educación del estado precisamente establece las normas bajo las cuáles se ha de conducir y operar el sistema estatal de educación en el contexto de la federación. Cabe precisar que esta ley enfatiza la calidad de la educación como una prioridad del Estado de Aguascalientes.

Es necesario mencionar que no existía en el estado una ley de educación que contemplara a la vez todos los ámbitos educativos, el único antecedente en el estado era la Ley de Educación Secundaria y Preparatoria, que era vigente desde 1934, es decir, más de seis décadas, misma que fue abrogada.

La Ley de Educación del Estado de Aguascalientes distribuye muy racionalmente su articulado en tres grandes títulos; el primero de disposiciones generales, en el que se reproducen textualmente artículos de la Ley General de Educación que determinan principalmente el derecho a la educación, los principios y lineamientos educativos fundamentales a los que se refiere el Artículo 3° de la Constitución, a la calidad y evaluación de la educación en el estado, la distribución de la función educativa y su financiamiento.

²³ Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, Dictamen y Decreto, Poder Legislativo del Estado, Aguascalientes, Ags. , México, 19 de marzo de 1997, p.2.

Es particularmente importante para la administración pública, el hecho de que esta ley prevé en su capítulo cuarto, en un total de 7 artículos, disposiciones específicas acerca de lo que debe ser la calidad de la educación en el estado; de esta manera se establece en el propio artículo 15 de esta ley, que el concepto de calidad para el sistema educativo en el estado comprende cuatro dimensiones: relevancia, eficacia, equidad y eficiencia.

Cabe decir que dicha ley alude a estas categorías administrativas, pero en ninguna de sus partes especifica de manera concreta a que se refiere cada uno de esos conceptos en correspondencia a cada uno de los procesos y elementos educativos en el estado. Si bien el artículo 16 de la mencionada ley establece que el logro de la calidad es responsabilidad de todos los actores del sistema educativo, relaciona para tal efecto una serie de actos administrativos de vigilancia que la autoridad en la materia deberá desarrollar para tales efectos, como verificar que los padres o tutores envíen a sus hijos o pupilos a la escuela, para lo cual no existe en esa ley ni en la federal, una previsión para sancionar o castigar su incumplimiento.

Lo anterior significa por consiguiente, mermas anticipadas para la calidad del proceso educativo, toda vez que las sanciones y los procedimientos para aplicarlas que se contienen en la ley, son previstas única y exclusivamente para las instituciones privadas que prestan servicios educativos en las que ni siquiera quedan incluidos los municipios, y por tanto no aluden a todos los que intervienen en el proceso educativo, como podrían ser por ejemplo, los padres de familia y sus asociaciones, los maestros e incluso los propios ayuntamientos.

Por otro lado, esta ley en materia de calidad prevé para el nivel de educación básica, que los alumnos adquieran entre otros, conocimientos necesarios para el dominio funcional de un segundo idioma aparte del español, y los conocimientos relacionados con la computación, sin lugar a dudas es un planteamiento de calidad y aportación a otras entidades federativas. Y por último, en esta ley no se dan a los municipios derechos u obligaciones más allá de las que se establecen en la ley general.

Ley de Educación Pública del Estado de Jalisco.

La Ley de Educación del Estado de Jalisco²⁴ es un documento más extenso y específico que la propia Ley General de Educación, consta de 155 artículos incluyendo cinco transitorios, estos artículos se distribuyen en siete títulos respectivamente de los cuáles, el primero determina las generalidades de la ley; el segundo, contempla la distribución de atribuciones; el tercero, que describe al sistema educativo del Estado de Jalisco; el cuarto, que se refiere a los servicios educativos; el sexto, que norma la participación social en la educación y por

²⁴ Promulgada por la Cámara de Diputados del Estado de Jalisco el 26 de agosto de 1997.

último, el título séptimo, que corresponde a las infracciones, sanciones y el recurso administrativo.

Es preciso señalar que esta ley de educación derogó las disposiciones en materia educativa que se contenían en la Ley de los Servicios Educativos, Culturales y Deportivos del Estado de Jalisco, que era vigente desde 1991, lo que indica que sus antecedentes eran prácticamente recientes.

En el título primero, de las generalidades de la ley, además de incluir los fines y características de la educación determinados en la Constitución y en la Ley General de Educación, establece que en el Estado de Jalisco; también son fines de la educación los que tiendan a preservar y aprovechar racionalmente los recursos naturales del estado, así como promover y aplicar los conocimientos científicos y tecnológicos en todas las áreas productivas del Estado de Jalisco.

El título segundo, de la distribución de competencias, es muy enfático en las de tipo municipal sobre todo en las que corresponden a la organización y funcionamiento de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación, en cuyas funciones se destacan aquellas relacionadas con la atención y colaboración con otras autoridades en materia de salubridad, medio ambiente, y seguridad pública.

El título tercero, que se refiere al sistema educativo estatal, estructura y define con demasiada precisión a cada uno de sus elementos integrantes; por un lado, define personas; por otro instituciones y por un tercer lado precisa los elementos educativos; en las personas identifica a los educandos, educadores, trabajadores de apoyo y asistencia, padres de familia, tutores y organizaciones que los representan. En las instituciones, se identifica a las del estado y sus organismos descentralizados, las particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, instituciones superiores a las que la ley otorga autonomía, los consejos de participación social, las instituciones de apoyo a la educación y las instituciones de formación para el trabajo o similares. En los elementos educativos se identifican los planes, programas, métodos y materiales educativos y al calendario escolar.

Esta identificación precisa de los integrantes del sistema educativo, además de las autoridades educativas, le da a toda la ley una comprensión más precisa y ágil para cada uno de sus preceptos.

En el título cuarto de la ley, se norma el proceso educativo, en el que se hace referencia a los planes, programas y proyectos de educación, en donde destacan los preceptos relacionados con la equidad educativa para que todos los habitantes del estado puedan acceder a estos servicios en igualdad de oportunidades, así mismo, en dicho apartado se alude al financiamiento educativo, en donde se destaca que los ayuntamientos en orden de su autonomía podrán celebrar todo tipo de convenios o compromisos con terceros en materia educativa, cuando estos

no afecten las finanzas y asignaciones de recursos que deba hacer el gobierno del estado.

El título quinto, de los servicios educativos, contempla los aspectos de reconocimiento de estudios, evaluación del sistema educativo estatal, la supervisión, y la prestación de los servicios de educación por particulares. En esta parte se desarrolla con gran amplitud, todo lo relacionado con los procedimientos para obtener autorizaciones para prestar servicios educativos, así como su vigilancia y verificación, en donde los ayuntamientos no tienen ninguna injerencia directa.

En lo que respecta al título sexto, correspondiente a la participación social en la educación, se desarrollan normas que atañen a los padres de familia o los tutores, a sus asociaciones, a los consejos de participación social, y los medios de comunicación; en donde los ayuntamientos tienen doble función, la de responder a los planteamientos del Consejo Municipal de Participación Social respecto a la construcción y mejoramiento de los planteles educativos y la prestación de servicios públicos complementarios como los de seguridad y protección, y por otro, la de ser parte del Consejo Estatal de Participación Social, en donde su papel es el de solicitar al gobierno de la entidad apoyos y atención para las actividades culturales, cívicas, deportivas, y de bienestar social en sus jurisdicciones.

Por último, el séptimo título se refiere a las infracciones, las sanciones y recursos administrativos que aplican a la ley, cabe mencionar que dichos procedimientos administrativos públicos se entienden aplicables como infracciones, a todos los que prestan servicios educativos, pero las sanciones y recursos se consideran aplicables a las instituciones con reconocimiento oficial; lo importante es que no se prevén estos procedimientos para todas las personas e instituciones del sistema educativo del Estado de Jalisco, de la misma manera que sucede en este caso con el Estado de Aguascalientes respectivamente.

Un elemento común existente en las dos leyes estatales de educación antes citadas, es que en sus artículos transitorios hacen el reconocimiento expreso de derechos laborales para todo el personal del sistema educativo estatal adquiridos hasta antes de la expedición de dichas leyes, así como el reconocimiento de la titularidad de las relaciones laborales colectivas en los términos de los registros correspondientes, esto en clara alusión a las condiciones del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebrado años atrás.

6.3 La Programación Educativa.

En el capítulo IV de este trabajo se han hecho las referencias generales acerca de los principales procesos políticos, jurídicos y administrativos de la planeación del

desarrollo nacional, y se ha mencionado que la Ley de Planeación es el instrumento específico para instrumentarla.

De acuerdo con este ordenamiento, la programación de las actividades educativas de la administración pública inicia con el cumplimiento de una de las cuatro etapas de la planeación nacional, que es la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, proceso que ha sido institucionalizado y que corresponde a periodos constitucionales y administrativos sexenales del ejercicio del Poder Ejecutivo.

El inicio de la planeación nacional educativa se da con las definiciones y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo sexenal que corresponda, en el caso del que comprende los años de 1994 al 2000, como se verá de manera específica, comprende estrategias generales y líneas de acción por cada nivel de educativo del sistema nacional, y a partir de eso, la instrumentación de dichas acciones mediante programas sectoriales específicos, que para el caso de la educación fueron definidos entre otros el Programa de Desarrollo Educativo para el mismo periodo de vigencia que el Plan Nacional de Desarrollo.

Si bien es cierto que en materia educativa fueron definidos para el mismo periodo de 1994 al 2000 una serie de programas²⁵ relacionados con la educación, para efectos del federalismo el más trascendente es el de Desarrollo Educativo.

Cabe mencionar que en el esquema de la planeación nacional, el Programa de Desarrollo Educativo es un programa sectorial, que no es el único del sector; el Programa de Educación, Salud y Alimentación, mencionado en el capítulo anterior, en donde se destaca lo correspondiente a salud, es un programa intersectorial (de coordinación) en donde participan fundamentalmente tres dependencias de la administración pública federal: la Secretaría de Salud, la de Desarrollo Social y la de Educación Pública; que desarrollan fundamentalmente como en el caso de la salud, funciones compensatorias en la materia a lo largo del territorio nacional.

6.3.1 El Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000.

Las estrategias y líneas de acción que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 definió en materia educativa, partieron de un diagnóstico que considera que aunque se ha ampliado significativamente la infraestructura para que todos los niños en edad escolar cursen la escuela primaria, el país sigue teniendo un nivel relativamente bajo de escolaridad y de aprovechamiento.

El Plan partió del hecho de que más de seis millones de mexicanos de quince años en adelante son analfabetos. La población con los índices más altos de

²⁵ Programas Sectoriales de la Administración Pública Federal, relacionados en el Anexo número 4 de este trabajo, y que se refieren a ciencia y tecnología, cultura, educación física y deporte.

rezago educativo se encuentra en áreas y situaciones que dificultan su acceso al servicio, su permanencia a lo largo del ciclo escolar y su conclusión. Hay más de dos millones de niños de seis a catorce años que no asisten a la escuela. La eficiencia terminal nacional en primaria es de 62 por ciento²⁶. Estas consideraciones son algunas de las que explican el por qué de las estrategias y líneas de acción que en materia de educación determinó el Plan Nacional.

El Plan consideró que históricamente, la educación ha sido un factor decisivo de superación personal y de progreso social; que se ha hecho una gran obra educativa que ha reducido significativamente el analfabetismo, elevado el promedio de escolaridad, promovido la educación preescolar, extendido la educación primaria, ampliado el acceso a la secundaria, ensanchado la educación tecnológica y multiplicado la universitaria y que paralelamente, se ha fomentado la capacitación para el trabajo, procurado el fortalecimiento de la cultura y estimulado la creatividad y el desarrollo de la investigación humanística y científica.

Con base en esto, el Plan propuso fundamentalmente²⁷: ...una cruzada permanente por la educación, fincada en una alianza nacional en que converjan los esfuerzos y las iniciativas de todos los órdenes de gobierno y de los diversos grupos sociales. Debemos movilizar nuestra capacidad para hacer concurrir las voluntades de los gobiernos Federal, estatales y municipales, y lograr una amplia participación de maestros, padres de familia, instituciones educativas particulares y el conjunto de la sociedad. La educación será una altísima y constante prioridad del Gobierno de la República, tanto en sus programas como en el gasto público que los haga razonables.

El Plan incluyó una parte declarativa en la que se incorporaron demandas educativas planteadas durante la campaña electoral del entonces candidato del partido oficial, y que con mayor incidencia se manifestaron, y que se resumían en la necesidad de es una educación de cobertura suficiente y de buena calidad, lo que motivó el reconocimiento por parte de la autoridad de que había llegado el tiempo de elevar la calidad educativa en beneficio de todos.

El Plan Nacional de Desarrollo estableció los principios de calidad que debe tener la educación nacional, y determina que esta será consecuencia de una sólida formación de valores, actitudes, hábitos, conocimientos y destrezas desde la primera infancia, a través de los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Por ello se puede identificar que el objetivo central del Plan consistió en convertir en realidad el mandato del Artículo Tercero constitucional de garantizar a todos los niños y jóvenes una educación básica gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico.

Con todo esto se reconoció que la importancia estratégica de la educación básica consiste en que en este nivel se atiende al mayor número de estudiantes del

²⁶ De acuerdo con datos y cálculos contenidos en: *El Perfil de la Educación en México*, Secretaría de Educación Pública, México D.F., 1998, pp.136.

²⁷ Plan Nacional de Desarrollo, op. cit., p.64.

sistema educativo, que ésta conforma el soporte para un mejor aprovechamiento de toda educación posterior y, para muchos mexicanos, esta etapa representa el término de su instrucción formal.

Por consiguiente el mismo Plan se propuso diseñar y aplicar programas y acciones para garantizar el acceso al nivel preescolar, a la primaria y a la secundaria; e incrementar de manera substancial la eficiencia terminal en toda la educación básica, y disminuir las desigualdades en la cobertura y calidad de la educación pública.

El Plan determinó reforzar los programas que contribuyen a eliminar rezagos en las entidades federativas y regiones en donde las condiciones sociales y geográficas limitan sustancialmente los servicios de educación indígena.

En el Plan Nacional se estableció como una prioridad la superación del proceso tradicional de enseñanza-aprendizaje mediante la mejora continua de los contenidos, métodos y materiales educativos, la incorporación de elementos regionales, y el incremento en trabajos escolares.

Este Plan considero ampliar y modernizar la infraestructura y el equipo de los planteles de educación básica, incluyendo las nuevas tecnologías de comunicación e informática, para un mejor desempeño las nuevas tecnologías en esos rubros, para un mejor desempeño de la labor docente y un mayor aprovechamiento de los alumnos.

Las actividades de evaluación y seguimiento se reconocieron como indispensables para asegurar la pertinencia y la eficacia de las acciones educativas en un contexto de cambio continuo. Se propuso que la evaluación debería ser objetiva y oportuna para facilitar respuestas ágiles del sistema educativo, y así asegurar que los propósitos y fines de la educación correspondan a las necesidades que plantea el desarrollo del país.

El Plan consideró integrar las actividades del sector educativo con otros programas gubernamentales que forman parte de la política social. De esta manera, se amplió el alcance de programas como los de educación inicial, desayunos escolares y becas. Por su tradicional importancia en la vida de la comunidad, la escuela se consideró como eje para articular los programas sociales de mayor arraigo comunitario.

Se determinó consolidar la federalización de la educación mediante el fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades que corresponden a cada uno de los tres órdenes de gobierno y la promoción de una activa participación de las comunidades en las tareas educativas. El Plan propuso revisar y adecuar los mecanismos de operación y funcionamiento de los consejos de participación social, con el fin de intensificar la práctica de la corresponsabilidad de los padres de familia y de las autoridades locales.

Se reconoció que el maestro es protagonista destacado en el quehacer educativo. Por ello, se propuso establecer un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio, para asegurar las condiciones de garantía de la calidad profesional de su trabajo.

El Plan estableció líneas de acción para la educación básica para adultos estableciendo que las acciones de alfabetización estuvieran más estrechamente relacionadas con las necesidades inmediatas de este grupo de población, lo que debería aumentar su motivación para aprender. Este plan propuso emprender un esfuerzo amplio, consistente y eficaz de lucha contra el analfabetismo, en especial en los grupos sociales en que constriñe gravemente el acceso a oportunidades productivas y obstruye la superación de las condiciones individuales y familiares.

En este documento se consideró establecer de manera coordinada con los sectores productivos, normas de certificación de competencias laborales, tanto para las habilidades adquiridas empíricamente, como para las obtenidas en el sistema formal. Se propuso estrechar la vinculación sistemática entre la planta productiva y la comunidad educativa. El Plan propuso dar un impulso a la formación para el trabajo, con el fin de fomentar la productividad y la expansión de oportunidades de mayores ingresos.

En materia de educación superior y media superior, se reconoció que el conocimiento es factor determinante del desarrollo, que genera oportunidades de empleo, mejores ingresos y mayores beneficios sociales. De ahí que las instituciones de educación media superior y superior, en sus distintas modalidades, constituyen un acervo estratégico para el desarrollo nacional.

Con estas consideraciones generales y líneas de acción específicas, la administración pública federal desarrolló sus acciones educativas en un periodo de seis años, periodo que para algunos de sus propósitos fue insuficiente, ya que hoy en día muchas de las circunstancias en él consideradas permanecen en esa tendencia de rezago y en muchos casos permanecen como un reto del sistema educativo ya ahora de las entidades federativas.

6.3.2 Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000²⁸ se formuló por la Secretaría de Educación Pública como programa sectorial de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como por los artículos 16, 17, 22, 23 y 29 de la Ley de Planeación, este programa se

²⁸ Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, Secretaría de Educación Pública, México D.F., 12 de enero de 1995, p.p.78.

inscribe por consiguiente dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

El Programa de Desarrollo Educativo se percibe como el instrumento para traducir en políticas y tareas específicas los principios y lineamientos constitucionales y los propios de la Ley General de Educación y los del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Este programa se formuló a partir de contribuciones que efectuaron los participantes en diez Foros de Consulta Popular del sector educativo con vistas a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. De acuerdo con dicho programa, en los Foros de Consulta Popular se abordaron los temas de justicia educativa, educación básica, educación media superior y superior, organización del sistema educativo, participación social, formación de maestros, educación para adultos vinculada con las necesidades sociales y productivas y educación y sociedad.

En estos foros fueron presentadas 10 propuestas para asegurar la calidad de la educación básica por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En dichos foros participaron, adicionalmente, maestros, padres de familia, autoridades educativas de los estados, universidades, legisladores, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, escuelas particulares, especialistas en la materia, académicos e investigadores, organizaciones sociales y diversos sectores de la sociedad mexicana.

Además se contó con la participación en esos foros de instituciones del sector público como la Secretaría de Desarrollo Social, el IMSS, el DIF y la Secretaría de Salud, lo que propició una orientación integral a las propuestas planteadas. Se considera que en los 66 eventos educativos de carácter regional, estatal y nacional, se presentaron aproximadamente 4,000 ponencias y se contó con la asistencia de más de 6,000 participantes.

Este programa sectorial se caracteriza por establecer una serie de metas educativas que además de ser cuantitativas, son de orden cualitativo al establecerse en el mismo que los principales desafíos del sector educativo hacia el año 2000 son la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación. Al respecto es muy importante precisar que esos retos independientemente del horizonte temporal del programa, son elementos necesarios de la educación que deben ser permanentes en todo lo relacionado con la misma, en cualquier nivel educativo, tiempo y región del país.

Este programa de desarrollo establece una serie de metas que para ser cumplidas requiere de una serie de estrategias y acciones fundamentadas en la corresponsabilidad de los diversos órdenes de gobierno en el proceso educativo; entre las principales se encuentran las siguientes:

- Para alcanzar la equidad en las oportunidades educativas, se plantearon estrategias y medidas para favorecer a la población en desventaja (indígenas, jornaleros agrícolas, y comunidades marginadas). Se buscó con esto fortalecer y ampliar el alcance de los programas compensatorios como el Progreso, por medio de acciones multisectoriales.
- Actualización permanente de planes de estudio y contenidos curriculares y la revisión y renovación continuas de los libros de texto gratuitos.
- Establecer medios elementales para difundir entre docentes y padres de familia los objetivos educativos por nivel y grado, así como la puesta en práctica de los planes y programas.
- Establecimiento de compromisos para la formación y actualización de maestros.
- Establecimiento de mecanismos de evaluación del proceso educativo nacional.
- Apoyo de las funciones y capacidades de planeación de las entidades federativas y desarrollo de sistemas de información adecuados a la federalización de la educación básica.
- Articular el trabajo de maestros, directivos, supervisores y la comunidad.
- Descentralizar los servicios de construcción, mantenimiento y equipamiento de los espacios educativos (proceso concluido a la fecha).
- Usar intensivamente los medios de comunicación masiva y el manejo de la información para llevar los servicios educativos a la población necesitada de esos servicios.

Las metas²⁹ que en lo fundamental se plantearon en el programa son:

. En el caso de preescolar, atender a 65 por ciento de la población de 4 años y que sólo el 10 por ciento de la población de 5 años no asistirá a la escuela. La prioridad es que todos puedan cursar por lo menos un año de este nivel educativo, antes de ingresar a la primaria.

. En la primaria la cobertura no dejará de ampliarse, de tal manera que el Censo del año 2000 muestre una caída de alrededor del 50 por ciento en la cantidad de niños y jóvenes de 6 a 14 años que hoy no asiste a la escuela; la egresión de sexto de primaria en el año escolar 2000-2001, deberá crecer al menos 10 por ciento respecto del ciclo 1994-1995. Estas razones implicarían que la matrícula aumentara en el futuro. Las cifras sugieren que al comienzo del nuevo milenio casi todos los niños en edad de terminar la primaria lo conseguirán.

. Se estima que el ingreso a secundaria de los egresados de primaria aumentará de 87.7 por ciento en el ciclo escolar 1994-1995 a 92 por ciento en el año 2000-2001, y que la eficiencia terminal en secundaria se elevará de 75.7 por ciento a 81.1 por ciento en el mismo lapso. Como resultado de todo esto, al término del ciclo 2000-2001, los egresados de secundaria serán al menos un tercio más que en el 1994-1995.

²⁹ Las cifras y cantidades que expresan las metas de este Programa están estimadas en ese mismo documento y no varían significativamente con las que la Secretaría de Educación Pública ha manifestado en sus informes de labores y en *El Perfil de la Educación en México*, ya referido con anterioridad.

. En educación media superior, se estima atender a 3,050,000 estudiantes en las distintas modalidades, es decir, un incremento de 30% en el sexenio. Esto motivado por el incremento en el egreso de estudiantes de secundaria.

. En educación para adultos, la meta es lograr una reducción de la tasa de analfabetismo al 7% aproximadamente, para la población adulta en el año 2000. Una meta central es que, en el año 2000, todos los adultos del país de 15 años y más que deseen cursar o continuar estudios, encuentren opciones formativas y de capacitación que se adecuen a sus aspiraciones y requerimientos.

Por otro lado, la educación superior será comentada más adelante de manera especial en este mismo capítulo.

De acuerdo con este programa de desarrollo, la educación en el sexenio tuvo resultados que quedaron comprendidos en su periodo de vigencia, pero otros resultados por naturaleza misma del calendario escolar, no pueden reducirse a dicho sexenio y necesariamente forman parte de otro horizonte programático, dado que los ciclos escolares si bien constan de un año (con 200 días de clases efectivas) abarcan periodos de años distintos, que van más allá de los límites del mismo programa y plan nacional.

Esto es significativo ya que para los procesos de programación y evaluación correspondientes, el año inmediato anterior se constituye en fin de un programa pero a la vez en inicio de uno nuevo, al menos en los procesos educativos no podría darse un rompimiento del proceso educativo en función de periodos si no en función de ciclos.

A este respecto, la evaluación es tal vez lo más ilustrativo, ya que evaluar las acciones que se desarrollaron en el periodo de vigencia de dicho programa, corresponderían a objetivos de otro programa diferente, que a la vez sería comprendido en otro sexenio y que incluso pertenecería a una administración surgida de la oposición, que en los hechos tiene que dar continuidad a dichos ciclos, a partir de un proceso ya iniciado.

6.4 Reconfiguración del Sistema Educativo.

Los cambios que en materia educativa se han sucedido en el país a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, definieron una tendencia reformista tanto de la Constitución, la correspondiente ley reglamentaria en materia educativa y la creación o adecuación en su caso de la normatividad local.

Esta serie de cambios y reformas ya mencionadas, han reconfigurado al sistema educativo en su conjunto; principalmente a partir de una redistribución de la tarea educativa en donde por disposición legal se precisan funciones de la autoridad federal y otras para las autoridades educativas locales, circunstancia muy de avanzada en relación con la correspondiente Ley General de Salud que no refiere de tal manera las facultades para cada uno de los ámbitos de gobierno.

En el contexto del federalismo educativo ya se han mencionado los aspectos normativos que prevalecen para las instancias federales mientras que las autoridades de las entidades federativas adquieren propiamente un carácter operativo en la educación básica.

El federalismo educativo al que se ha aludido, cobra relevancia cuando se da cuenta de manera específica de las dimensiones de la descentralización, así como de las implicaciones que en términos administrativos y financieros tiene este proceso de federalización en el sistema educativo nacional.

Por esto, la identificación de los elementos que han cambiado en el sistema educativo es necesaria para valorar su trascendencia y evolución.

6.4.1 Redistribución de la Función Educativa.

Con la expedición de la Ley General de Educación en 1993, se dio un paso significativo en la delimitación precisa de las facultades que en materia educativa han de tener tanto las autoridades federales como las locales.

La Ley General de Educación estableció de manera específica en el artículo 12 las facultades exclusivas de la autoridad federal, pero a lo largo de la ley se incluyeron en otros artículos facultades también exclusivas de la federación y que por tanto excluyen de su ejercicio a las autoridades de las entidades federativas; tales son los casos de los artículos 16, 25, 48, 60, 63 64, 68 y 72.

Por otro lado, de manera similar, la ley general, además de establecer las facultades exclusivas para los gobiernos locales en el artículo 13, determinó algunas otras de su competencia en el artículo 23, 29, 48, 52 y 63.

Lo mismo que lo anterior, sucedió en la ley con las facultades concurrentes entre los ámbitos de gobierno federal y local, y que de acuerdo con su misma redacción, son concurrentes las funciones que se consignan en los artículos 20, 32 al 36, 44, 58, 78, y 84 respectivamente.

Esta aparente dificultad para poder relacionar en un solo artículo de la ley las facultades de cada autoridad educativa tanto federal como local, nos remite

necesariamente a precisar en cada artículo de los referidos anteriormente la facultad que corresponde a cada uno de los niveles de autoridad.

Ante esta distribución de competencias educativas que hace la ley, es preciso identificar las facultades que se otorgan a los municipios y la situación que guarda al respecto el Distrito Federal.

6.4.1.1 Funciones de la Autoridad Federal.

De acuerdo con las disposiciones generales de la Ley General de Educación, el artículo 12 de la misma establece las facultades exclusivas de la autoridad federal, que de manera resumida son las siguientes:

- a) Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación básica y normal, para lo cuál se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y grupos sociales involucrados en la educación.
- b) Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación básica y normal.
- c) Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores involucrados en la educación.
- d) Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria.
- e) Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación básica.
- f) Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica.
- g) Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares.
- h) Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro.
- i) Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo del país.
- j) Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social.
- k) Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar.
- l) Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, y

- m) Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, así como la demás que con tal carácter establezcan las leyes.

Además de estas facultades que de manera específica se presentan como exclusivas de la federación contenidas en un artículo específico, la ley contempla otras a lo largo de la misma y que son las siguientes:

- n) Verificar la correcta aplicación de los recursos federales para el financiamiento de la educación básica en las entidades.
- o) Determinará las normas y criterios generales para la revalidación de estudios.
- p) Revalidar y otorgar equivalencias de los estudios distintos a la educación básica y normal.
- q) Establecer procedimientos para otorgar certificados, constancias o títulos de estudio a quienes acrediten conocimientos adquiridos en forma autodidacta o por experiencia laboral.
- r) Definir los lineamientos de la participación social en las actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios.
- s) Promover el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, como instancia nacional de consulta en la materia.

Estas facultades de la federación en materia educativa además de ser considerablemente numerosas, son a la vez muy amplias; lo relevante de las mismas es que son aplicables en su totalidad al sistema educativo nacional, de ahí su carácter federal, pero además se refiere y regula cada uno de sus elementos desde las definiciones generales hasta la regulación del funcionamiento de los particulares que prestan los servicios.

Al observar con detalle estas facultades es muy evidente apreciar que dichas disposiciones muestran la rectoría que la federación tiene para normar y regular (federación) la operación educativa nacional (entidades federativas), de hecho esta apreciación ha sido muy detallada³⁰ al comparar cada una de las funciones sustantivas del proceso educativo y que demostró lo que ahora es conocido como tal: la federación es la instancia normativa de la educación básica y normal en el país y las entidades federativas las instancias operadoras de la misma.

³⁰ Dicho estudio comparativo ha sido realizado por Covarrubias Moreno Oscar Mauricio, op. cit., p.p.143 y 144; de tal manera que contrastó las disposiciones en materia de planes y programas de estudio; calendario escolar; libros de texto; materiales educativos; formación y capacitación de docentes; créditos, revalidación y equivalencia de estudios; registro de instituciones; consejos de participación social; operación de los servicios; planeación del sistema educativo, y evaluación del sistema educativo nacional.

6.4.1.2 Funciones de las Autoridades Locales.

De acuerdo con las disposiciones generales de la ley, las facultades exclusivas de las autoridades locales son las que se contienen en el artículo 13 de la misma, que de manera resumida y ordenada son las siguientes:

- a) Prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena-especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.
- b) Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.
- c) Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respecto al calendario fijado por la Secretaría.
- d) Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine.
- e) Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida.
- f) Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.
- g) Será responsabilidad de las autoridades educativas locales realizar una distribución oportuna, completa, amplia y eficiente, de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la Secretaría les proporcione.

Además todas aquellas que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables; adicionalmente se consideran exclusivas de las entidades las que otros artículos del mismo ordenamiento determina en otros artículos:

- h) Promover la participación de los ayuntamientos para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.
- i) Celebrar convenios con los ayuntamientos para coordinar o unificar sus actividades educativas y mejorar el cumplimiento de sus responsabilidades.
- j) Dirigir administrativamente las escuelas denominadas "Artículo 123" existentes en la entidad, y celebrar convenios con los patrones para el cumplimiento de las obligaciones de estos respecto a dichas escuelas.
- k) Proponer contenidos regionales para los planes y programas de educación básica y normal de la entidad.
- l) Autorizar en casos extraordinarios actividades no previstas en los planes y programas de estudio y modificaciones al calendario escolar.

La redacción de estas facultades en la ley nos dan la precisión antes señalada, las entidades federativas son las instancias operadoras de la educación básica y normal en el país. De acuerdo con estas facultades las entidades se pueden convertir en complementarias de esta normalización si es que ellas mismas proponen por ejemplo contenidos y alcances de los planes y programas de estudio de acuerdo a sus necesidades regionales; la función de los estados en todos los sentidos es adicionar elementos enriquecedores del proceso educativo, es ilustrativo el caso de la elaboración de libros de texto gratuitos elaborados por algunas entidades federativas en los que complementan los contenidos y objetivos nacionales de acuerdo a requerimientos propios.

El análisis de las implicaciones propias de cada facultad o atribución local en materia educativa tiene muchas connotaciones derivadas que rebasan las pretensiones de este apartado, pero que no por ello son menos trascendentales y de gran impacto tanto para las entidades federativas como para sus correspondientes municipios; podría ser el caso en primera instancia, el de los costos comparativos de la operación y la regulación educativa; de su propio financiamiento; de la racionalidad de cada una de las facultades; de la reglamentación de muchas de ellas a efecto de evitar injerencias de uno u otro ámbito de gobierno en las tareas propias de cada uno y en su caso la correspondencia con otras normas para asegurar y regular la colaboración y participación efectiva en las actividades concurrentes.

6.4.1.3 Funciones Concurrentes Federación - Estados.

Las funciones que de acuerdo con la ley general son concurrentes entre las entidades federativas y las autoridades federales son principalmente las que se contienen en el artículo 14 del citado ordenamiento:

- a) Promover y prestar servicios educativos, distintos a la educación básica y normal, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales.
- b) Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos a los de educación básica y normal.
- c) Revalidar y otorgar equivalencia de estudios, distintos a los de educación básica y normal, de acuerdo con los lineamientos que la Secretaría expida.
- d) Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares.
- e) Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos a los de texto gratuitos.

- f) Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica tecnológica y humanística.
- g) Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa.
- h) Impulsar el desarrollo de la enseñanza e investigación científica y tecnológica.
- i) Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones.
- j) Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias.

Cabe mencionar que esta ley establece que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere la ley, con excepción de aquéllas que son carácter exclusivo para cada ámbito de gobierno.

Es notable la disposición que establece que el gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales; aunque no se hacen previsiones para determinar de que manera o con que recursos se ha de realizar esto, la participación del municipio como tal representa un reconocimiento a su potencial al respecto.

Es también de avanzada la posibilidad de que el gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo, si bien es perceptible que los ayuntamientos participan en esto, el establecimiento de esta disposición abre nuevas opciones para su participación en el proceso educativo.

Por otro lado, el artículo 17 de la ley prevé que también de manera concurrente, las autoridades educativas, federal y locales, se reúnan periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa, donde dichas reuniones deberán ser presididas por la Secretaría de Educación Pública. A este respecto cabe mencionar que no hay disposición que regule la forma, lugar y circunstancias específicas para llevar a cabo tales reuniones.

6.4.2 Las Dimensiones de la Descentralización.

Las dimensiones de la descentralización como ya se ha esbozado con anterioridad, es de proporciones muy amplias y de grandes significados tanto en los aspectos administrativos, laborales y académicos, pero sobre todo de alcances sociales también muy importantes.

Los aspectos cuantificables más relevantes de la descentralización, son sobre todo los que se refieren a los niveles educativos de la población nacional, la cobertura de los servicios, los recursos administrados y ejercidos en el proceso educativo en el sistema nacional, las acciones en proceso tanto de descentralización de la educación básica y normal, así como las relacionadas con procesos de federalización similares en otros niveles educativos.

La cuantificación y medición de los fenómenos y circunstancias educativas del país son de gran importancia no solo para la administración pública en particular, sino también lo son para las propias disciplinas pedagógicas, las laborales, las jurídicas, las económicas y todas las ciencias sociales en su conjunto.

Lo anterior debido a que como hemos comentado, el proceso educativo nacional cumple la función socialmente necesaria de transmitir conocimientos entre las generaciones de mexicanos, en generarlos, actualizarlos, reproducirlos, y extenderlos mediante procesos cíclicos evolutivos; por lo que mejorar cada uno de estos procesos, es un reto permanente de la propia administración pública por la naturaleza misma de la educación, además de las implicaciones que para otras disciplinas sociales tendrá paralelamente.

La descentralización de la educación será así, uno de los medios por los cuales se realizará la función de educar; con la federalización de la educación básica se inicia un proceso administrativo público que en términos cuantitativos deja de ser único o centralizado para convertirse en 32 (uno por cada entidad federativa) procesos distintos que pueden tener denominadores básicos (normas y procedimientos federales), pero que cada vez tenderán a diferenciarse más entre cada uno por el ejercicio y manejo individual de las entidades federativas en su operación cotidiana.

Se ha mencionado con anterioridad que la federalización educativa implicó la transferencia de 96,018³¹ inmuebles educativos de la federación hacia los gobiernos locales, pero poco se ha señalado en este proceso acerca de las condiciones físicas y materiales en que se transfieren dichos inmuebles, esto independientemente de las implicaciones jurídicas y administrativas de su transferencia; esto sin lugar a dudas nos refiere que por ejemplo, se habló de una cantidad de inmuebles que no corresponde al número de escuelas transferidas, ya

³¹ Moctezuma Barragán Esteban, citado por Chávez Hernández Alicia, op. cit. p.143.

que en uno mismo de ellos podían existir hasta tres escuelas en razón de los turnos laborales del magisterio y de sus claves correspondientes.

Otra implicación importante en relación a los inmuebles la constituye el hecho de que la transferencia no resolvió automáticamente las necesidades de espacios educativos para la educación básica en las entidades federativas, ya que por ejemplo, el Estado de Chiapas que ocupa el tercer lugar nacional en número de escuelas con 14,224³²; tan solo después del Estado de Veracruz y el Estado de México, tiene una población que lo ubica en el 8° lugar nacional³³ (3,920,515 habitantes) y que en términos de condiciones físicas de sus escuelas, que son conocidas por todos, sobre todo por los acontecimientos armados de los últimos años, nos indican que este número de establecimientos educativos transferidos no significa en el contexto del federalismo, que Chiapas preste los servicios educativos básicos de acuerdo con las necesidades del estado y cumpliendo en su caso, con las disposiciones que al respecto establece la Ley General de Educación.

En el caso de los bienes muebles, la transferencia a las entidades federativas de más de 23 millones³⁴ de ellos, nos indican que si bien la matrícula de alumnos de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) en el país para el ciclo escolar 1993-1994 (ciclo inmediato a la federalización de la educación básica), era de 21, 791,398³⁵ alumnos, nos indica que esta cantidad de bienes muebles que incluyó desde pizarrones hasta pupitres, necesariamente fue insuficiente, sin considerar las condiciones materiales y de uso en que se transfirieron y sin conocerse la vida útil de los mismos.

Respecto a las 510,000³⁶ plazas docentes transferidas, es el caso que las entidades demandan actualmente recursos para nuevas contrataciones de personal, de igual manera que lo hacen respecto a plazas administrativas, que en su momento ascendieron a 116,000³⁷ transferencias. Esto tiene a la fecha implicaciones de muy variada complejidad, ya que en las entidades federativas se mantienen debido a ello hasta tres instancias sectorizadas de educación básica, entre las que se encuentran organismos descentralizados, secretarías de educación, o sistemas de educación transferida o federalizada, que en los hechos operan educación de nivel básico. Lo anterior en razón de los procesos administrativos de homologación de condiciones y prestaciones laborales y de integración sindical principalmente.

³² Cifra obtenida de las Estadísticas de Educación, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Serie Boletín de Estadísticas Continuas Demográficas y Sociales, Año VI, Número 2, México, octubre de 1999, p.16.

³³ Ver el anexo número 3 de este trabajo.

³⁴ Moctezuma Barragán Esteban, op. cit., p.143.

³⁵ Estadísticas de Educación, op. cit., p.3.

³⁶ Moctezuma Barragán Esteban, op. cit., p.143.

³⁷ *Ibidem*.

En los casos de la cobertura de educación básica³⁸, las estadísticas nos hacen pensar en avances pero que no se sabe si son los esperados o los idóneos, ya que en el ciclo escolar (1990-1991) anterior a la federalización de la educación básica, cada maestro atendía en promedio a 26.3 alumnos, cuando el promedio de alumnos por grupo era de 24.8; por otro lado el número de alumnos por escuela era de 144. Al respecto es importante señalar que para el último ciclo escolar evaluado 1999-2000, la relación de alumnos por maestro ha disminuido a 23.5, los alumnos por grupo son 21.9 y los alumnos por escuela son 117.8; lo anterior indica avances en cobertura, pero no se tienen identificadas con precisión las cifras al respecto por cada una de las entidades y con ello la evaluación completa de la evolución específica de las coberturas educativas en cada Estado de la República.

En relación a los recursos administrados y ejercidos en la educación básica, el común denominador es, que los recursos son insuficientes a pesar de las voluminosas partidas transferidas por los fondos correspondientes, lo importante es conocer que entidades federativas han cumplido con el incremento gradual convenido en el ANMEB, lo que parece difícil si se considera que los esfuerzos son orientados en esencia al incremento de cobertura y no a la calidad, lo que indudablemente rezaga el incremento de recursos.

Algunas de las acciones en proceso que se vislumbran como importante en el contexto de la educación básica lo constituye por un lado la consolidación de la calidad y cobertura educativas, la transferencia de la operación educativa de este nivel al Distrito Federal, los esfuerzos y procesos de descentralización de otros niveles educativos (como el CONALEP y algunas Universidades) a las entidades federativas, lo anterior como necesidad real de continuar con el proceso educativo que evoluciona hacia niveles superiores de educación, y hacia un reclamo nacional de mayor eficiencia y calidad educativa.

6.5 La Agenda Pendiente.

La agenda pendiente de la federalización educativa necesariamente tiene que referirse entre otras cosas, al análisis de situaciones que han quedado sin cumplirse en los términos y propósitos del ANMEB, en este caso se hará referencia a la transferencia de los servicios de educación básica al Gobierno del Distrito Federal; por otro lado, se debe aludir a las previsiones que respecto a la propia educación básica se tienen en aspectos como la consolidación y calidad de los servicios, y además al cuidado que debe darse a la tendencia de los educandos de continuar los estudios más allá de el nivel básico, en donde los niveles inmediatos para proseguir con los estudios son la educación media en

³⁸ Cifras contenidas en el Informe de Labores 1998-1999 de la Secretaría de Educación Pública, SEP, México D.F., 1999, p.31.

todas sus modalidades y que cada vez concluyen más en la educación superior, que puede considerarse de manera tradicional como la meta de un comienzo que inició con la educación básica ya referida

El orden para analizar las anteriores circunstancias no implica la importancia de las mismas ni mucho menos su complejidad, al revisar la consolidación de los servicios de educación básica primero, después la descentralización de los servicios de educación tecnológica (CONALEP), continuando con la educación superior y finalizando con la transferencia de los servicios educativos al Distrito Federal, se busca mostrar la continuidad de los procesos educativos, la creciente demanda de los mismos y la conveniencia de que estos operen de manera federalizada.

6.5.1 Consolidación de los Servicios de Educación Básica.

La consolidación de los servicios de educación básica en el marco de la federalización, debe entenderse como la tendencia de la administración pública que lleve a esta más allá de un convenio de voluntades tal como lo fue el ANMEB, hacia procesos administrativos públicos que conformen entornos de trabajo especializados para la atención en este caso, de los servicios educativos básicos para la población.

La consolidación de los servicios en primer lugar obliga a referir el desarrollo del marco normativo adecuado para que la administración pública pueda desarrollar sus funciones, por ello resulta importante precisar en este contexto, que en la actualidad, 27 entidades federativas ya han expedido su ley local de educación (faltan de promulgar su ley debidamente los Estados de Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala) ; este primer paso resulta trascendental para los objetivos federalistas, por que con esa normatividad local se parte hacia la configuración del sistema estatal de educación, en primera instancia se definen con ello, la concordancia de las normas locales con las de carácter federal y la asunción y ejercicio pleno de todas las facultades transferidas en materia de educación básica.

La consolidación de los servicios de educación básica en los estados, involucró la existencia en cada uno de ellos de al menos dos entidades encargadas de prestar los servicios de educación básica al momento de la transferencia, esto es importante por las razones contenidas en los propios convenios que se suscribieron para tales efectos; esto es importante por que en la medida en que se hayan unificado estos, es en la medida en que se ha avanzado en las entidades en cumplir los compromisos adquiridos con los convenios, por un lado la homologación salarial, la de prestaciones, la integración orgánica y por consiguiente la igualdad laboral.

Es necesario decir que dichos procesos no fueron siempre necesarios ya que en 11³⁹ entidades federativas no existían servicios educativos estatales hasta antes de la federalización, por lo que de manera automática la transferencia implicó la existencia de una sola institución como responsable en el ámbito local de prestar los servicios y recibir las transferencias de la federación hacia la entidad.

En lo administrativo estas circunstancias de la existencia de más de una institución como responsable de los servicios implica la división en ese mismo número de partes de la administración de los recursos humanos, con la consiguiente diferenciación de relaciones laborales con sindicatos distintos; también implica la diferenciación financiera y presupuestal, ya que las aportaciones para educación básica provenientes de la federación son destinadas para toda la educación de ese nivel que tiene que ser ejercidas en un organismo individual.

Son también importantes las circunstancias que aún existen en relación con la existencia de dos o más organismos de educación básica, cuando la titularidad de las mismas recaen en una sola persona; con esto la integración jurídica de los mismos puede dar una integración operativa de los servicios, pero en los hechos obliga a una administración pública diferenciada para funciones similares.

La tendencia en este sentido, es que en términos jurídicos, administrativos y económicos, la integración y unificación de los subsistemas de educación básica y de los organismos descentralizados receptores de la federalización educativa, permitirán homologar con mayor precisión los servicios en las entidades, además de administrar con mayores ventajas los servicios e integrar jurídica y operativamente la educación básica en toda la entidad, con los beneficios que esto representa en términos de costos y eficacia.

En definitiva, la consolidación de los servicios debe de orientarse en el cumplimiento de los objetivos de operar la educación básica con equidad y calidad, desarrollando para dichos efectos, procedimientos administrativos de seguimiento y verificación sobre el funcionamiento y aplicación de programas de cobertura educativa. Esta consolidación debe considerar la consolidación a su vez de otros procesos administrativos públicos relacionados tales como la construcción de escuelas y la educación para adultos por ejemplo.

6.5.2 Descentralización de los Servicios de Educación Tecnológica.

La descentralización de los servicios de educación tecnológica es ilustrativa de la agenda pendiente del federalismo educativo, por el hecho de que es una

³⁹ Las entidades federativas que no tenían servicios estatales de educación básica eran: Aguascalientes, Baja California Sur, Hidalgo, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Zacatecas, Puebla, Sinaloa y Tamaulipas, de acuerdo con el Informe de Labores de la Secretaría de Educación Pública correspondiente al ciclo 1998-1999, SEP, México D.F., 1999.

modalidad que atiende y da continuidad al proceso educativo después de la conclusión de la educación básica. Este proceso de descentralización, específico del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), es adecuado para identificar una necesidad real de que la educación media superior se convierta en una oferta educativa de carácter regional más acorde con los requerimientos de los sectores productivos del país y a condiciones regionales de una o varias entidades federativas.

El CONALEP desde su creación en 1978 y hasta su federalización en agosto de 1998, fue un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios cuyo objetivo principal es la formación de recursos humanos técnicos calificados capaces de laborar con eficiencia en puestos de nivel intermedio en los sectores productivos del país; lo innovador del CONALEP en su creación fue que los perfiles profesionales, planes y programas de estudio se estructuraron de manera conjunta con los sectores productivos y las currículas particulares de las carreras, y se adaptaron a las características regionales de las actividades productivas hacia las que se orientaron las carreras técnicas profesionales.

Estas características de su creación, permitieron al colegio operar de una manera muy desconcentrada, que facilitó su federalización. Este proceso de federalizar el colegio consideró principalmente salvaguardar el modelo educativo, consolidar la nueva oferta académica y de capacitación, y mantener la búsqueda de la excelencia en la prestación de los servicios.

El marco administrativo y jurídico de la federalización del CONALEP, se integró por cuatro elementos⁴⁰:

- a) El convenio de coordinación que establece las bases, compromisos y responsabilidades de cada una de las partes, dichos convenios fueron firmados el 16 de agosto de 1998, entre otros, por los representantes de las entidades federativas y el secretario de educación pública.
- b) La preservación y desarrollo del nuevo modelo académico y de capacitación (que permite a los egresados ingresar al nivel superior).
- c) Una propuesta de disposición legal para la creación de un organismo público descentralizado en los gobiernos locales que tendría facultad de recibir y coordinar la operación de los planteles.
- d) La reforma del decreto de creación del colegio y una acta de entrega-recepción con la que se perfeccionaría la entrega de los bienes muebles e inmuebles de los planteles a los gobiernos de las entidades federativas.

Este proceso de federalización del CONALEP ilustra la posibilidad educativa que puede generarse a partir de una operación descentralizada de la educación media

⁴⁰ De acuerdo con los convenios, prácticamente iguales para las 31 entidades federativas que lo suscribieron (a excepción del Distrito Federal), en que lo único distinto en ellos fueron las cifras relativas a planteles y personal transferido; dichos convenios fueron firmados el 16 de agosto de 1998 en la Ciudad de México, de manera muy similar a la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.



superior. Si bien es cierto que la educación de este nivel tiene cuatro modalidades –el bachillerato general, el tecnológico, el profesional técnico y el tecnólogo-, el CONALEP representa a dos de estas modalidades de educación; la profesional técnica y la de bachillerato general, la primera que permite certificar los conocimientos técnicos en alguna disciplina a nivel profesional, y la segunda, que permite continuar en su caso después del nivel técnico superior con los estudios de nivel universitario.

El CONALEP al momento de su federalización⁴¹ contaba con 260 planteles y ocho Centros de Asistencia y Servicios Tecnológicos en la toda la República. La matrícula ascendía a 218 mil 886 alumnos, que significaba el 56.4 por ciento de estudiantes en carrera profesional técnica a nivel medio superior. El convenio transfirió a los estados una plantilla laboral de siete mil 611 trabajadores sin que se afectaran sus derechos laborales, así como 142 inmuebles y los derechos de posesión de otros 20. Además se transfirieron 726 mil 864 bienes inventariados y 994 millones de pesos de recursos federales para la operación de los planteles; la transferencia se estima que tuvo un valor total aproximado a los nueve mil millones de pesos.

Es preciso señalar que estos procedimientos formales de la descentralización del CONALEP fueron prácticamente una copia de los correspondientes al mismo proceso de la educación básica, y se entregan a las entidades federativas a petición de algunas entidades en donde dicha opción educativa es la de mayor demanda en ese nivel y en reconocimiento a que en otras significa una infraestructura subutilizada y de poca demanda como en el Distrito Federal y algunas grandes ciudades.

6.5.3 La Educación Superior.

En el contexto de la federalización educativa es importante el análisis de la educación superior ya que las tendencias evolutivas del proceso de educación nacional muestran un aumento en la demanda de este servicio educativo, es decir, se vislumbran incrementos importantes en la matrícula educativa por razones de los resultados de políticas instrumentadas en los niveles educativos precedentes y por que además la situación de estas en el ámbito de la autonomía de muchas de ellas las ubica como instituciones que podrían desarrollarse de mejor manera bajo el manejo normativo, operativo y regional de las entidades federativas.

La educación superior es la que se imparte después del bachillerato o de sus equivalentes. Está compuesta por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la

⁴¹ De acuerdo con las cifras contenidas en el Informe de Labores de la Secretaría de Educación Pública 1998-1999, op.cit., p.249.

licenciatura; y comprende a la educación normal en todos sus niveles y especialidades.

Los servicios de educación superior⁴² son prestados en 794 instituciones, tanto públicas como privadas, de las cuales 534 pueden agruparse en cuatro subsistemas principales: el universitario, con 68 por ciento de la matrícula total; el tecnológico, con 17.2 por ciento; el universitario tecnológico, con 0.3 por ciento, y el de educación normal, con el 9 por ciento. Existen además 260 instituciones que por su naturaleza no se ubican en ninguno de los subsistemas anteriores. Entre ellas destacan colegios, escuelas militares y centros de investigación y estudios especializados, que atienden al restante 5.5. por ciento de la matrícula. De éstas, 217 son particulares y tienen reconocimiento de validez oficial de estudios, otorgados por parte de la Secretaría de Educación Pública, de los gobiernos estatales o de alguna institución de educación superior.

El subsistema universitario se compone de 39 instituciones públicas y 49 particulares. De las 39 públicas, 36 son autónomas. Dentro de las particulares se incorporan sólo aquellas instituciones de mayor grado de consolidación académica que ofrecen estudios profesionales en tres o más áreas del conocimiento. En el conjunto de las universidades públicas se ofrecen 447 diferentes programas de licenciatura.

El subsistema tecnológico del nivel superior está conformado por el Instituto Politécnico Nacional (IPN), su Centro de Investigación y Estudios Avanzados y por 110 institutos tecnológicos (industriales, agropecuario y del mar) distribuidos en el territorio nacional. De éstos, 94 son coordinados por instancias federales y 16 operan como organismos descentralizados de los gobiernos estatales.

El subsistema de universidades tecnológicas creado en 1991 está compuesto por instituciones que operan como organismos públicos descentralizados de los gobiernos estatales. Ofrecen una opción de educación superior tecnológica de dos años, que permite a los egresados incorporarse en poco tiempo al sector productivo. Actualmente operan 10 instituciones de este tipo en siete entidades federativas, con una población de casi 5 mil estudiantes.

El subsistema de educación normal del que se ha hablado en el apartado de educación básica, está conformado, según datos⁴³ del ciclo 1994-1995, por 508 escuelas normales, de las cuales 346 son públicas y 162 particulares.

De las instituciones de educación superior existentes en el país, las particulares representan el 52 por ciento y atienden al 22 por ciento de la matrícula; el 78 por ciento restante se encuentra inscrito en alguna institución pública. Muchas instituciones cuentan con una población menor a 1,000 alumnos en promedio y se encuentran aún en etapa de consolidación académica.

⁴² De acuerdo con las cifras contenidas en las Estadísticas de Educación, op. cit., p.p. 25 a 29.

⁴³ Perfil de la Educación en México, op.cit., p.25.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para coordinar a las instituciones de educación media superior y superior operan en el ámbito del gobierno federal dos dependencias: la Secretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) y la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT).”

Es importante analizar el sistema de educación superior del país, por que condiciones y características como las señaladas en líneas anteriores, dan la idea de transformaciones necesarias, de acuerdo a las necesidades de las entidades federativas y en congruencia con las tendencias educativas nacionales de los niveles de educación precedentes. Existe por ejemplo, la necesidad de descentralizar a la UNAM como consecuencia de los conflictos estudiantiles que derivaron en su cierre y suspensión de actividades por periodos de tiempo demasiado prolongados.

Sin lugar a dudas, en entre los mismos niveles de gobierno y las instituciones públicas de educación superior se dan relaciones de gran importancia y complejidad tanto en lo meramente educativo, como en lo político, administrativo y financiero. Otros fenómenos importantes en las relaciones y categorías administrativas y políticas de las instituciones públicas de educación superior son las referentes a la concentración y desconcentración de las mismas. Esto es importante porque en esta relación se ubican muchos comportamientos específicos de operatividad, resultados y fines de las instituciones educativas.

Para un acercamiento aproximado a las instituciones de educación pública superior en México, es imprescindible conocer primero, cuáles y cuantas instituciones prestan el servicio, segundo, cuál es su ubicación orgánica y jurídica con respecto a los gobiernos federal y de los estados, y la relación que guardan entre esos niveles de gobiernos y su sectorización operativa y funcional, de acuerdo a las estadísticas ya comentadas.

Diferenciar la educación superior pública de la privada, atiende a la definición de lo público, que es aquello que no está destinado a alguna persona o institución en lo particular y que por definición categórica de las funciones del estado, todo lo que este realice adquiere la categoría de público por ser ésta su esencia natural, el estado y sus políticas son públicas y las políticas de educación superior que ejecute el estado son públicas por definición, parece muy simple esta apreciación, que en términos políticos y de administración pública, se considera en la actualidad. Así, la educación superior privada sería la que fuera otorgada por particulares y con fines también de esa naturaleza.

El sistema público de enseñanza superior es aunque no se considere jurídicamente así, un conjunto orgánico de instituciones diferenciadas y especializadas en proporcionar servicios educativos de nivel superior y terminal, que pretenden formar recursos humanos calificados en áreas específicas del conocimiento humano. Es un sistema educativo por que al interior de la administración pública se identifican vínculos que los relacionan con fines, medios,

objetivos, planes y programas que independientemente de su organización y administración interna, tienen que ver con un mismo entorno social y condiciones generales comunes como lo son las de la realidad nacional.

Para identificar la importancia de la educación superior y vislumbrar algunas de las relaciones más importantes entre estas y los gobiernos del orden federal y local, vale la pena mencionar a las instituciones de este nivel que operan en lo general por medio de recursos económicos de tipo federal :

- Universidad Autónoma Metropolitana
- Universidad Nacional Autónoma de México
- Universidad Pedagógica Nacional
- Universidades Tecnológicas
- Universidad del Ejército y Fuerza Aérea
- Universidad Autónoma de Chapingo
- Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro
- Instituto Politécnico Nacional
- Institutos Tecnológicos
- Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
- Instituto de Investigación José María Luis Mora
- Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica
- Instituto de Ecología A.C.
- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
- Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario A.C.
- Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
- Centro de Capacitación Cinematográfica
- Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
- Centro de Investigación en Materiales Avanzados
- Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo A.C.
- Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN
- Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología del Estado de Jalisco
- Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica S.C.
- Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste
- Centro de Investigaciones Científicas de Yucatán A.C.
- Centro de investigaciones en Óptica
- Centro de Investigaciones en Química Aplicada
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
- Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada B.C.
- Centro de Enseñanza Técnica Industrial

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Centro de Investigación en Matemáticas A.C.
- Centro de Investigación y Asistencia Técnica del Estado de Querétaro
- Centro de Investigación y Asesoría Tecnológica en Cuero y Calzado A.C.
- El Colegio de México A.C.
- El Colegio de Michoacán A.C.
- Colegio de la Frontera Norte
- Colegio de la Frontera Sur
- Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero
- Colegio de Posgraduados Chapingo
- Dirección General de Educación Militar
- Comisión Nacional del Deporte

Las anteriores instituciones enlistadas constituyen la parte más importante del Sistema de Educación Superior del país, de acuerdo con su operación y funcionamiento por medio de fondos federales, sin considerar las universidades de los estados.

Todas las instituciones públicas de educación superior reciben recursos presupuestales del gobierno federal, pero veremos en el apartado siguiente que el caso de las universidades en particular, tienen esquemas de ejercicio presupuestal más diversificados y hasta complejos es su conformación .

Es oportuno indicar que para analizar al sistema de educación superior en su totalidad tendríamos que referirnos por separado a cada una de las categorías en que se podría organizar a todo el sistema, incluso se podría analizar desde su especialidad, por el número de matrícula, por su forma de gobierno, por los montos de sus recursos, por su organización administrativa o cualquier otra clasificación convencional, por ello nos referiremos a la clasificación por su dependencia jurídica y orgánica con el Gobierno Federal y con los Gobiernos de los Estados.

Las universidades públicas son todas instituciones de educación superior y no todas las instituciones de educación superior son universidades como se puede apreciar tan solo con una revisión al listado presentado, así como el listado de las instituciones miembros de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), así también las universidades públicas son además de las enunciadas todas aquellas que existen en los estados del país y que jurídica y orgánicamente tienen más vínculos con los gobiernos estatales.

Al mencionar las características fundamentales de las universidades, destacaremos los aspectos relacionados con su federalización, su descentralización y desconcentración en los términos jurídicos y orgánicos establecidos en los capítulos iniciales de este trabajo, estos términos son muchas

de las veces los elementos que van a condicionar la problemática que cada una de las universidades enfrenta en la actualidad.

Las universidades públicas en la actualidad concentran al 40% del total de la población de educación superior que asciende a 1.6 millones de estudiantes incluyendo el posgrado⁴⁴, en 63 diferentes universidades y 119 Institutos Tecnológicos con más de 400 campus en todo el país.

Las Universidades Tecnológicas, 25 en total que actualmente hay en todo el país, atienden a cerca de 15 mil estudiantes que por su cantidad no resulta impactante y su matrícula aun cuando es reducida en comparación con otras modalidades de educación superior resulta bastante importante, por que a partir de que se crearon recientemente en 1991, su evolución se basa en requerimientos de desarrollo regional y las necesidades de formación de recursos humanos de acuerdo con el entorno económico y social de las entidades federativas donde se encuentran establecidas.

A raíz de su establecimiento se emplean estrategias diferenciadas acordes con un polo de desarrollo o de crecimiento de un núcleo de población en el que se ubique cada institución. Para la localización de estas instituciones se consideran los índices de absorción de egresados de educación media superior, con lo que se favorece la localización de estas universidades en municipios que representan los índices mas bajos, puesto que ello es indicativo de que existe una oferta insuficiente de servicios de educación superior para atender la demanda local; además se toman en cuenta los requerimientos específicos de los sectores productivos y de servicios de la localidad o la región.

Las Universidades Tecnológicas constituyen un modelo de desarrollo de la educación superior por que en su planeación se consideran necesidades nacionales en capacitación humana, además de vincular los índices de egreso regional del nivel medio superior con el ingreso al nivel universitario, por otro lado, jurídica y administrativamente estas universidades se establecen como resultado de convenios de corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno y participan representantes del empresariado local, lo que a permitido que las instituciones educativas se adecuen a las necesidades de la zona y tengan un impacto favorable en el desarrollo integral de la misma.

Otro ejemplo de las universidades públicas que responde a circunstancias de desconcentración territorial y descentralización administrativa de un gobierno local como el del Distrito Federal, lo constituye la Universidad Autónoma Metropolitana que por su ubicación desagregada en la zona metropolitana de la ciudad de México, responde por un lado a su ubicación en territorio del Distrito Federal para cumplir con la asignación de recursos destinados a la educación superior exclusiva del Distrito Federal, pero que atiende una demanda extraterritorial de la

⁴⁴ Cifra de acuerdo al Programa del Sector Educativo 1997, Secretaría de Educación Pública, p.p. 56 a 62.



propia entidad, de alumnos con necesidad de incorporarse al nivel de educación superior.

Este modelo en su creación incluía el impartir las carreras tradicionales para las ciudades urbanas, pero también incluía disciplinas novedosas como el cuidado y preservación del medio ambiente, o también el diseño gráfico, áreas más exploradas por la educación privada y que en un inicio contemplaban matriculas bajas por su demanda pero que actualmente son de las más requeridas.

Las necesidades públicas por satisfacerse a través de la educación superior, son el reto constante de las universidades públicas, por lo que los problemas de la educación en este tipo de instituciones es más complejo de lo que el proceso mismo de enseñanza y aprendizaje superior contempla. Los aspectos de matrícula, tipos y carreras ofrecidas, cobertura y satisfacción de la demanda, así como el financiamiento necesario para cumplir con todas las funciones de una universidad, tal como la enseñanza, la investigación, la difusión y extensión de la cultura, son algunos de los retos que las universidades sin excepción enfrentan en la actualidad y que se ven agravados y en pocos casos resueltos con las políticas de desconcentración y a veces con la descentralización correspondiente.

Al analizar el control de los organismos públicos es claro que las universidades públicas son entidades que el gobierno controla indirectamente mediante políticas presupuestales concretas, tal es el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana, la Nacional Autónoma de México y las Tecnológicas. Esto en el nivel del Gobierno Federal, pero también bajo este orden de control se encuentran las universidades públicas de cada estado de la República, en donde los Gobiernos Estatales ejercen el mismo control indirecto de las instituciones por medio del presupuesto. Estas apreciaciones son reales aun cuando todas las universidades referidas son autónomas por nombre y definición jurídica.

Otro medio para ejercer control sobre las universidades públicas, es por medio de dar categoría jurídica de organismos administrativos desconcentrados a estas instituciones como la Universidad Pedagógica Nacional, que si bien no es autónoma operativamente está sometida al control gubernamental por medio del presupuesto que se le asigna, dicha Universidad tiene presencia en todos los estados del país con más de 160 unidades-sedes desconcentradas.

La realidad de la educación superior en este esquema de federalización analizada, es de evidente necesidad de descentralización, por ejemplo, en el caso de la Universidad Agraria Antonio Narro ubicada en el Estado de Coahuila, y que se encuentra sectorizada a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno Federal; esta universidad bien podría ser totalmente incorporada al sistema local de educación superior. Así como en ese caso, resulta conveniente realizar procesos de descentralizaciones de instituciones de educación superior que respondan también a la lógica federalista planteada para otros niveles educativos.

Cabe precisar que la Ley de Coordinación de la Educación Superior, expedida el 28 de diciembre de 1978, considera que la Federación, los Estados y los Municipios prestarán de manera coordinada y dentro de sus respectivas jurisdicciones, el servicio público de educación superior, atendiendo a sus necesidades y posibilidades. Por lo anterior, está abierta la posibilidad de que los procesos de federalización de la educación superior puedan llevarse a cabo en la forma de los otros procesos descentralizadores ya comentados.

6.5.4 La Transferencia de los Servicios Educativos al Distrito Federal.

El Artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación, es el fundamento específico para entender la situación que guarda la descentralización de la educación básica en el Distrito Federal. Dicho artículo señala textualmente que: El proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena- y especial en el propio Distrito, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena- y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaría. A la conclusión del proceso citado entrará en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la presente Ley.

Ese artículo 16 establece que el Gobierno del Distrito Federal prestará al igual que todas las demás entidades federativas los servicios de educación básica y normal, claro está, hasta que suceda el anterior supuesto legal.

Este ordenamiento general, hace pensar que dicho proceso de federalización depende en estos momentos de una negociación sindical con el Gobierno local del D.F., pero la complejidad educativa en esta entidad hace pensar muchas otras cosas por ejemplo:

- 1) Que el Gobierno del Distrito Federal se niegue a prestar los servicios educativos básicos en su territorio; esto podría ser por que representaría una carga abrumadora de trabajo que complicaría otros servicios prestados tradicionalmente.
- 2) Que hubiera limitantes técnicas y humanas del gobierno local para administrar un asunto público de tales magnitudes.
- 3) Que el Sindicato correspondiente se negara a tener como patrón al Gobierno del Distrito Federal en lugar del Gobierno Federal.
- 4) Que el Gobierno del Distrito Federal rehuya las responsabilidades y la inversión creciente a que se comprometieron todas las entidades federativas a las que se les transfirió la educación básica y normal.

- 5) Que el Gobierno del D.F. espera que el sindicato tome la iniciativa para negociar la transferencia.
- 6) Que el Gobierno del Distrito Federal espera una reforma política que lo convierta en un Estado de la República, para estar en igualdad de circunstancias jurídicas frente a las otras entidades federativas.
- 7) Que en el Distrito Federal no se dispone de una administración pública adecuada para asumir tales funciones.

A este respecto es muy importante señalar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal decretó el 28 de abril del año 2000, la Ley de Educación del Distrito Federal, que es muy similar a los ordenamientos locales que en la materia se han expedido, lo significativo de este decreto de ley es que su entrada en vigor será una vez que se haya agotado el proceso y los actos a que se refiere el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación, es decir, el cumplimiento de la disposición arriba comentada.

Este caso demuestra una vez más la urgente necesidad de la existencia de un marco legal que imponga derechos y obligaciones a las partes en materia de descentralización, ya que los procesos como este se encuentran sujetos a la voluntad de un funcionario y en su decisión discrecional de aceptar o no el desempeño de una función y la prestación de un servicio público socialmente necesario.

CAPITULO VII. PROPUESTAS.

1.- Por lo rico, extenso y actual del tema del federalismo se propone la creación de una oficina federal encargada de desarrollar, concentrar, difundir y apoyar el análisis, estudio, investigación y creación de conocimientos relacionados con el federalismo y sus ámbitos de influencia en la vida de las instituciones políticas, administrativas y sociales de todo el país.

La creación de una oficina pública con estos objetivos, es necesaria porque en este momento existen numerosas instituciones, órganos e investigadores que por separado mantienen líneas de estudio, investigación y análisis del federalismo, dentro de las cuáles se identifica principalmente por razones de las fuentes de información citadas: al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales Federales, la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la Cámara de Diputados, el Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas (INDETEC), la Comisión de Fortalecimiento del Pacto Federal del Senado de la República, el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, el Consejo Asesor Fiscal (en la SHCP), la Oficina de Asesoría sobre Federalismo de la Presidencia de la República, el Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), el Centro de Investigación y Docencia Económica, el Instituto Nacional de Administración Pública y los propios Institutos de Administración Pública en los Estados.

En forma intermitente esta actividad se ha desarrollado en los Foros Nacionales: Sobre Federalismo; Hacia un Nuevo Federalismo; Sobre las Relaciones Económicas entre la Federación y los Estados, los Municipios y el Distrito Federal; Instrumentos de Distribución de los Recursos del Ramo 33 entre otros, auspiciados por las instituciones mencionadas.

Cabe mencionar que una institución con estas características podría funcionar como lo ha hecho con carácter de dependencia federal, el Instituto para Estudios sobre Federalismo de los Estados Unidos de América, y su definición orgánica podría ser la de una Coordinación General dependiente de la Secretaría de Gobernación y que sustituiría a los órganos de la misma que desarrollan actividades relacionadas.

2.- Hoy en día resulta imprescindible contar con una línea permanente de estudio comparado entre los sistemas federales en el mundo, por que en este ámbito se definen espacios para la convivencia entre países, de tal manera que se asemejan las relaciones entre naciones en el mundo en aspectos como el de la paz y la economía, de la misma manera que entre los estados miembros de un sistema federal. Ilustran tales casos, las referencias comparativas entre los sistemas federales de los Estados Unidos de Norteamérica y el de México, los



problemas serios de paz en regiones del mundo como Yugoslavia, entre otros, siendo asuntos directamente concernientes al federalismo.

3.- Se propone realizar un estudio comparativo sistemático entre las Constituciones de los Estados Unidos y de México con un análisis especial en la motivación de cada uno de los artículos de su texto para discernir y definir verdaderos niveles de influencia o adaptación de la Constitución Mexicana a la de los Estados Unidos de América. Lo que permitiría realizar precisiones como en el caso de la relación del artículo 121 de la Constitución de México y el artículo IV de la sección 1 de la de los Estados Unidos.

4.- Es la relación entre los poderes federales lo que tendrá que revolucionar el federalismo mexicano en los próximos años, ya que de acuerdo con el artículo 73 constitucional, fracción XXX, el reto de nuestros días es analizar fórmulas alternativas para que el Poder Ejecutivo no se exceda en el envío de iniciativas de ley al Congreso de la Unión que disminuyan o alteren las facultades y competencias de las entidades federativas en aras del ejercicio abusivo de una facultad del poder legislativo, aprovechada en mayor medida por el poder ejecutivo.

5.- La Administración Pública debe plantear líneas de estudio y desarrollo del federalismo a partir ya no de estudios generales y en forma centralizada, sino a partir de casos particulares que dentro del marco jurídico y del pacto federal vigentes permitan desarrollar áreas susceptibles de beneficios al amparo del federalismo, estos podrían ser: los estados fronterizos, los que tienen puertos, por ejemplo.

6.- La Administración Pública en el marco del federalismo tiene que volver a la administración tradicional y establecer instrumentos de control uniformes o similares en las administraciones de los estados, para tipos similares del ejercicio del gasto público, como la administración de fondos y transferencias federales, en consideración de la necesidad del establecimiento de políticas de gasto eficientes en donde los parámetros de eficiencia y eficacia sean uniformes en todo el país y pueda hablarse de políticas federalistas de calidad de la administración pública en los respectivos órdenes de gobierno.

7.- La Administración Pública debe establecer una línea especial de estudio de la relación centralización-descentralización, considerando como fundamental la ubicación en el tiempo de los fenómenos, por que las circunstancias que rodean a estas relaciones son cambiantes y los juicios y evaluaciones que de ellos se hacen son dependientes de esas circunstancias. Es el caso de la centralización fiscal, que tuvo una justificación en el país al momento de hacerse necesaria la consolidación de un sistema adecuado que permitiera eficientar la recaudación de los tributos entre los estados, los cuáles llegaron a mantener contribuciones onerosas, contradictorias e injustificadas en los distintos estados de la república.

8.- Establecer un sistema de evaluación para las acciones y programas de la federación que desarrollen todos los órganos de la administración pública federal, y que sea realizada por el poder legislativo, en un proceso similar y paralelo al de la revisión de la cuenta de la hacienda pública federal, en donde se establezcan responsables y sanciones en los casos de incumplimiento de objetivos y metas de la planeación nacional, que siempre ha quedado lejos de cumplirse como se ha percibido respectivamente.

9.-En materia de federalismo fiscal se debe avanzar no en quitar recursos a la federación, si no en quitarle la potestad de decidir en que y como se ejercen los recursos, ya que el 60% aproximadamente del gasto programable se ejerce en los propios estados y municipios del país; sería ideal que los recursos los siguiera erogando y aplicando la federación pero con estricto apego a los objetivos de una verdadera planeación democrática, es decir que se sigan aplicando al menos y de manera creciente esos mismos porcentajes de gasto en el interior del país, pero con la necesaria opinión al respecto de las propias entidades federativas y sus municipios correspondientes de acuerdo tanto a proyectos locales como regionales.

10.- Las normas de evaluación incluidas en el Programa Para un Nuevo Federalismo 1995 – 2000, tendrían que aplicarse en la evaluación de cada una de las acciones de descentralización y más precisamente a todas y cada una de las 124 acciones específicas o líneas de acción contempladas en el Programa, ya que no se podría decir que se cumple o lleva a cabo una acción cuando sólo se tienen y proporcionan informes y referencias a uno o dos procesos como el caso de educación y salud y no a la totalidad de las acciones previstas en dicho Programa.

11.- El Balance Sexenal no se refiere metodológicamente a la estructura del Programa Para un Nuevo Federalismo, los resultados no guardan un orden lógico, y se ofrece por otro lado, información adicional que no corresponde a las acciones previstas en el programa, por lo que se propone que los informes, balances y evaluaciones de los programas de la administración pública federal, se realicen en correspondencia a cada uno de los objetivos y acciones preestablecidas en los Programas de Gobierno.

Para efectos de lo anterior, habría que adicionar al menos en el artículo 32 de la Ley de Planeación un párrafo a los 5 ya existentes en la actualidad, cuyo texto estableciera lo siguiente:

...Los procedimientos administrativos de rendición de cuentas e información de resultados de los planes y programas que ejecuten las dependencias y organismos de la administración pública federal, deberán referirse a cada uno de los objetivos y metas determinadas en cada uno de ellos, de tal manera que siempre los informes permitan la evaluación y medición de los actos administrativos, contrastándolos con las metas correspondientes, en cuyo caso del incumplimiento deberán justificarse los motivos de su inobservancia...

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

12.- El avance reportado de descentralización de organismos descentralizados de PEMEX, corresponde a acciones que en algunos casos se han venido realizando desde hace 12 años aproximadamente, y por consiguiente no corresponden estrictamente al periodo de vigencia del Programa Para un nuevo Federalismo, por lo que resulta necesario incluir disposiciones obligatorias en la Ley de Planeación, para que las acciones específicas sean detalladas y claras para los efectos de la evaluación y la rendición de informes y cuentas, ya que en el caso de la descentralización prevista de la Petroquímica, ésta ya opera bajo esquemas de descentralización de acuerdo a sus propios estatutos, desde fechas ajenas a la vigencia del Programa.

Las adiciones mínimas a la Ley de Planeación para efectos de lo anterior sería la de incluir en el artículo 27 un segundo párrafo que determinara lo siguiente:

... Los objetivos y metas del Plan y los programas serán de cumplimiento obligatorio, y la medición de sus resultados y eficacia será referida al periodo estricto al que rigen en el tiempo, y deberá incluir en todos los casos, las modalidades de evaluación anual para cada una de las acciones y tareas desarrolladas por las dependencias y entidades de la administración pública federal.

13.- Dado que el balance Sexenal del Programa Para un Nuevo Federalismo 1995-2000, incluye avances de acciones no previstas de ninguna manera en el Programa correspondiente, tales como las relacionadas con la seguridad pública, protección civil, capacitación para el trabajo, políticas de población entre otras; es necesario incluir un capítulo especial en la Ley de Planeación que defina las características que los informes y evaluaciones de los programas oficiales deben contener, sobre todo de los derivados directamente del Plan Nacional de Desarrollo, lo anterior evitará confusiones y desviaciones al no permitir la inclusión de información relacionada con el tema pero ajena a los programas en los informes y evaluaciones correspondientes.

Resulta necesario por consiguiente, normar que los programas sexenales y todos aquellos derivados del Plan Nacional de Desarrollo, puedan y deban actualizarse anualmente cuando corresponda, para no seguir evaluando o refiriendo cosas no previstas ni elogiar logros no sustentados en objetivos predeterminados, lo que equivale a informar resultados y acciones no esperados y que pretenden mostrarse como satisfactorios cuando no existen metas preestablecidas para evaluarlos.

14.- En materia de descentralización se debe realizar un análisis propio de las relaciones laborales y de los recursos humanos de la administración pública tanto de los que se descentralizan como de los similares a los que se incorporan los primeros en los estados; es evidente que el aspecto humano es el de mayor complejidad en las acciones de la descentralización, pues interviene una serie compleja de acciones administrativas que derivan en situaciones jurídicas como la homologación salarial, relaciones patronales, estatutos jurídicos y administrativos para el trabajo, así como prestaciones laborales etcétera, y que son la mayor dificultad para instrumentar procesos de descentralización en la administración pública.

15.- Los resultados mostrados como deficientes en los procesos de descentralización como el de salud, se debe en muchos de los casos a la falta de convenios y acuerdos entre la entidad federativa y el Gobierno Federal, por lo que una Ley en la materia de descentralización acabaría en todos los casos y para siempre con dichas limitantes, ya que no existe normatividad suficiente para el desarrollo de dichos procesos, por lo que todas las acciones en este sentido se reducen a la celebración de convenios y acuerdos y a la falta de estos, los procesos de descentralización se muestran como deficientes, nulos o incompletos.

16.- Para un mejor desempeño en la prestación de los servicios de salud resulta necesario fortalecer, impulsar y crear espacios colectivos horizontales de deliberación, análisis y apoyo técnico como las regidurías de salud en todos los municipios, comités y asambleas comunitarias a través de los cuáles se considere de manera destacada el papel y la opinión de los usuarios de los servicios de salud.

17.- La desaparición de los organismos públicos descentralizados para la prestación de los servicios de salud en los estados, debe ser prevista en el corto plazo, para que las entidades federativas sean autónomas en materia de salud, por lo que deberán hacerse las modificaciones que correspondan al presupuesto de egresos de la federación, a los acuerdos individuales, leyes orgánicas de los estados y contratos laborales, a efecto de una absoluta descentralización de los servicios y limitar para siempre la intromisión de la federación y el sindicato nacional en las áreas de gobierno y dirección de las instituciones de salud en los estados.

18.- La Ley General de Educación contiene un capítulo especial denominado "El Federalismo Educativo" que se convierte en el mandato específico en materia de descentralización de ese rubro, por lo que sería conveniente que a ese nivel se adicionara un capítulo similar en la Ley General de Salud, la cuál no lo contiene, y que sería de extrema utilidad para ordenar las disposiciones en la materia de descentralización de los servicios de salud, proceso que aún tiene espacios y rubros por consolidar y transferir a las entidades federativas.

19.- Dadas las disposiciones de carácter general y local en materia de educación, resulta necesario incluir en todos los ayuntamientos una regiduría especializada en la atención de los asuntos relacionados con la educación básica, de igual manera que funcionaría la de salud ya mencionada.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

VIII CONCLUSIONES.

DEL CAPITULO I.

1.- El federalismo es una categoría de estudio jurídica, política, administrativa y social que no se refiere a las comunidades locales, municipios o condados, en primera instancia se refiere únicamente a dos órdenes jurídicos: el federal y el estatal.

2.- En México a diferencia de otros países con sistema federal, el gobierno local (municipio) está elevado a rango constitucional desde 1824, aunque desapareció por un tiempo de este contexto y volvió a ser vigente desde 1917 y hasta hoy en día, lo que lo hace una institución adicional a los esquemas federalistas tradicionales en el mundo; es el municipio mexicano el primero en ser administrado como tal en todo América.

3.- Los juristas, constitucionalistas e historiadores, ya han explicado ampliamente, la evolución del federalismo en México, pero es tiempo de que los administradores públicos, fundamenten, motiven, prevean y planeen cursos de acción del poder público para continuar con los dinámicos procesos evolutivos de las instituciones administrativas, políticas y jurídicas del país, fundamentalmente las que se refieren a los aspectos de administración de los asuntos públicos y del cumplimiento de obligaciones y atribuciones de los poderes públicos de la federación y los estados.

Los fundamentos para este nuevo papel de la administración pública lo constituyen las reformas administrativas que registra la evolución constitucional de los artículos: 42, 43, 45, 46,48,115, 116,117, y 122.

4.- En el estudio del federalismo mexicano, la técnica constitucional ha permitido profundizar en la doctrina del sistema federal, de manera que ha sido posible definir líneas de análisis e investigación acerca de la distribución de competencias y acerca de las facultades implícitas de los poderes federales. En este contexto de relaciones jurídicas entre los poderes federales y entre los gobiernos de los estados y de la federación, es donde tienen su origen los impulsos más notables de formalización de relaciones intergubernamentales y lo que poco se ha estudiado, las relaciones interpoderes.

5.- El federalismo es en sí mismo algo no acabado, un proceso, algo con mucha viabilidad y una fórmula de evolución política y administrativa de la sociedad en que se practique.

6.- Al analizar la rigidez constitucional característica de los estados federales, es notable identificar que la constitución de los Estados Unidos de América ha sufrido

26 enmiendas de 1787 a 1988, aproximadamente 13 enmiendas por siglo, mientras que en México, el número es notablemente superior con alrededor de 330 reformas en menos de 80 años en el periodo comprendido de 1917 a 1997. Lo que muestra la dinámica constitucional en ambos países y que en México refleja propósitos de conciliar la realidad social con la realidad constitucional, a pesar de que estas reformas no han sido tan numerosas ni de gran impacto para el régimen federal.

DEL CAPITULO II.

7.- En el estudio del federalismo los juristas han desarrollado amplias líneas de investigación constitucional que tienen que ver en mayor medida con requisitos constitucionales, reglas de forma, de contenido y hasta de estilo jurídico, que hacen evidente la existencia de lagunas jurídicas en el marco constitucional del país, por que resulta que se carece de una legislación desarrollada con base en las facultades implícitas de los poderes federales y además se prescinde de pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia al respecto.

8.- El tema de distribución de competencias, ha sido hasta hoy, analizado en menor medida a la de su importancia y sin la profundidad que amerita su trato en el estudio del federalismo y sobre todo en el importante rol que la administración pública puede desempeñar en su estudio, tan es de esa manera, que en la actualidad gran parte de las manifestaciones al respecto se realizan en el sentido de precisar las competencias jurídicas y administrativas de los ámbitos de gobierno federal y estatal.

9.- El estudio constitucional del federalismo mexicano comprende muchos aspectos administrativos por resolver desde la perspectiva de la técnica jurídica; el artículo 124 de la constitución vigente menciona las palabras "funcionarios federales", cuando esta acepción se aplicaba a las personas en lo individual, incluso desde los discursos de Benito Juárez García en su carácter de Presidente de la República: "Bajo el Sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad...", principio y denominación que se mantuvo presente incluso en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y no a los entes administrativos que por mandato de la ley desarrollan una función específica de jurisdicción federal.

Este concepto incluso, fue asimilado e interpretado en leyes secundarias, como relativo a las personas y no a las instituciones, tal es que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se refiere no a funcionarios sino a dependencias. Entendiéndose con un concepto constitucional, varias categorías y definiciones en lo administrativo y jurídico con ese mismo concepto. Cabe mencionar que en las leyes secundarias que retomaron el concepto, como la de responsabilidades, aludían en muchos casos al ejercicio del poder ejecutivo y en otros mas generales a mandos superiores de los tres poderes federales, incluso cambiando la denominación de funcionarios públicos por servidores públicos en la ley de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

responsabilidades correspondiente aplicable a la federación y a la de algunos estados en la actualidad.

10.- En el estudio del federalismo hay quien sostiene que este es letra muerta en nuestra Constitución, pero se demuestra en la actualidad que el federalismo en la Constitución Mexicana es vigente y se lleva a la práctica de acuerdo a su letra, que es interpretada a favor de un poder central con facultades extremadamente amplias tal como lo permite la fracción XXX de su artículo 73. El problema para la administración pública es que los actos administrativos deben darse a partir de un precepto jurídico y es aquí donde se marcan de inicio el estado actual de las administraciones públicas tanto federal como de los estados.

11.- Todo lo que es estatal es, en primer término, político; todo lo que es político es, en segundo término jurídico. La Constitución además de un documento político, es uno jurídico; es un pacto político.

12.- En México el federalismo sigue siendo un emblema, no un dilema que hay que resolver. Hay que repensar la autonomía y la libertad de los estados y de los municipios. Si el abuso de poder es el enemigo letal del federalismo, lo que se debe reformar es precisamente todo aquello que en la constitución y en las demás leyes sirve de fundamento para el abuso del poder, no solamente se deben reformar las instituciones políticas constitucionales, los estados y los municipios, eso se debe reformar en primer lugar pero no solo eso.

13.- Como se observó, las facultades más amplias en materia de federalismo las detenta el poder legislativo federal, al menos jurídicamente, lo que sin lugar a dudas originó en primera instancia una absorción de facultades del poder federal en detrimento del poder los de los estados , cabe mencionar que las facultades del congreso han aumentado de cinco fracciones (competencias) a treinta en la actualidad.

14.- En la actualidad y ante la realidad de un mundo globalizado, la soberanía de las entidades es como en ningún otro momento puesta en duda y los procesos de descentralización muestran que las entidades practican una autonomía relativa con la federación, pero su soberanía en los casos de educación básica y servicios de salud es inexistente.

DEL CAPITULO III.

15.- Existen autores que sostienen que la centralización de los ingresos está determinada en la esencia misma del sistema de coordinación fiscal. Lo cuál es cierto, además de que en sus orígenes la centralización tuvo patrones perfectamente justificables y racionales, que hasta hoy en día permanecen cuando por las circunstancias que se viven ya no son lo óptimo para el manejo y distribución de recursos entre la federación y las entidades federativas, aún cuando pudo haber sido lo idóneo en otras épocas.

16.- El nivel de atraso de las entidades federativas, no solo se explica por desajustes o falta de aplicación de las normas que regulan al federalismo, si no también son factores reales de rezago y atrasos, las políticas y desajustes administrativos de los gobiernos locales, y no solamente por que las entidades no sean capaces de gestionar adecuadamente recursos ante el Gobierno Federal, si no por no contar con una administración desarrollada y recursos humanos capaces.

17.- La administración pública tiene que ser imparcial y apartidista, y no como sucede en la ministración de sus participaciones y en la incidencia de la inversión pública en los estados con motivo de la filiación política de los gobernadores. Todo incremento de bienestar en las entidades, representa incrementos en los índices nacionales de desarrollo.

18.- El estudio de las plataformas políticas y principios de doctrina de los partidos políticos son una tendencia del sistema federal en el futuro de México, que pueden cumplirse en mayor o menor medida dependiendo del entorno político-electoral. Lo seguro en caso de que un partido acceda al poder no es que cumpla su plataforma política, si no que este la haya presentado ante la autoridad electoral como un requisito previo a la contienda electoral.

19.- El problema del federalismo respecto al centralismo y la descentralización no es exclusivo de los poderes federales, se repite en la relación estado - municipios, por lo que el análisis centralización - descentralización es hoy en día una realidad en todos los niveles de la administración pública. Ubicándose esto no solo en el terreno del federalismo constitucional, sino del federalismo de la realidad.

20.- La descentralización de facultades y competencias no es privativa de los estados federales. Los unitarios también la practican y la ensayan simplemente por estrategia de gobierno; eso no es federalismo, es una división del trabajo político y de gobierno más acorde con la expansión de las sociedades y de sus necesidades particulares.

Realmente cabría postular que el federalismo no tiene nada que ver con los procesos de descentralización y de desconcentración de facultades, funciones y recursos. Lo que interesa del federalismo es su funcionalidad política, su función de conductor de la soberanía popular y, en tiempos de reforma política, la reconstitución de la soberanía del pueblo y del primer pie del ideal federal, que es la refundación del autogobierno popular (self government típico de las colonias inglesas en Norteamérica). El segundo pie del federalismo es desde luego, la constitución de un estado nacional federal.

21.- El problema hoy, no es el federalismo solamente, si no la realización completa de una reforma del estado que lo haga posible y viable. Un estado genuinamente federalista, no depende de una redefinición del federalismo, que no hace falta, sino de una reforma de ese estado que, hoy en día, es vital para el futuro de la república. En el fondo lo que está a discusión no es el federalismo,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sino la conversión de nuestro estado en un verdadero estado democrático. Nuestro federalismo no es una opción caprichosa de gobierno. Es una parte esencial de nuestra historia que, como tal, hoy se hace presente.

22.- En las plataformas y propuestas legislativas de los partidos políticos:

- El PAN es muy analítico y abocado a la descentralización, es muy precisa y concreta en sus términos de propuesta legislativa.
- El PRD es muy abocado y propositivo en las cuestiones municipales.
- El PRI es muy impreciso y vago en las propuestas legislativas.

23.- El federalismo para su evaluación y comprensión, hay que referirlo en todos los casos a sus principios y características originarias pero también a las propias circunstancias de tiempo y lugar de alguna de sus manifestaciones en la vida política, económica y social de un país o estado con este sistema.

24.- Cada vez más los gobernadores y presidentes municipales del país tendrán oportunidad de demandar al Gobierno Federal la descentralización de ciertos servicios o facultades, ya que la posibilidad de organización entre ellos por medio de frentes, uniones y asociaciones es más frecuente y manifiesta.

DEL CAPITULO IV.

25.- Existe un claro diagnóstico en lo general acerca de la situación actual del Sistema Federal en México:

- Redefinir facultades
- Mayores recursos
- Participación de Estados y Municipios en el Desarrollo Regional, etc.

Pero ya es hora de ser efectivos con las políticas y programas de gobierno como el del Nuevo Federalismo, que no ha satisfecho sus propias expectativas cuantitativas y en donde lo cualitativo es todavía un ámbito no ejercido por la administración pública a plenitud.

26.- Uno de los problemas del federalismo es entender su técnica administrativa así como su técnica constitucional, en donde hay que dilucidar si el federalismo es nuevo y por consiguiente si sus políticas o principios lo son para la administración pública, como la descentralización, que no es en lo absoluto novedosa, y sí muy antigua.

27.- El concepto de "Nuevo Federalismo" no es nuevo ni moderno, y ha estado en los últimos años en el análisis de investigadores de la materia como en las obras de: a) Michael D. Reagan, *The New Federalism*, New York, Oxford University Press, de 1972; b) Pedro José Frías, *Nuevo Federalismo o Posfederalismo*, Revista de la Facultad de Derecho, UNAM, México, Números 103, 104 del año 1976; c) John Shanon, *Nuevo Federalismo: Perspectivas y Soluciones*, de la

Editorial Indetec, No. 25 del año de 1982; d) Jacinto Faya Viesca, Federalismo Mexicano, editado por el INAP en 1988.

28.- Se ha identificado con precisión que los medios por los cuáles se han efectuado los procesos de descentralización en el país, son los convenios entre los gobiernos federal y los de las entidades federativas, que si bien a nivel constitucional existen diversas disposiciones que hacen referencia a la posible celebración de convenios entre estas dos instancias de gobierno, la regla general es que, a falta de disposición expresa, no se pueden llevar a cabo dichos convenios, pues para ellos se requiere precepto que así lo autorice, lo cuál de no ser así, posibilita realizar actos de la administración pública inconstitucionales por incompetencia.

Si bien lo anterior no ha sido obstáculo para llevar a cabo los procesos administrativos de descentralización, como ya se mostró, sería conveniente y sumamente necesaria la existencia de una Ley General (tanto federal como en cada una de las entidades federativas) que establezca las bases y los términos de la realización de esos convenios, lo cuál en estos tiempos es necesario para resolver las cuestiones de incumplimiento e ineficacia de los programas de la administración pública federal, con esta Ley, se obligaría al Poder Ejecutivo federal a respetar las condiciones generales de los convenios y sobre todo los presupuestos comprometidos en dichos programas.

Técnicamente los convenios celebrados entre el gobierno Federal y las entidades federativas, son inconstitucionales al no percibirse una base constitucional clara que así lo establezca y permita para cada uno de los casos y modalidades de estos convenios, pero es indudable que estos son el medio administrativo por excelencia, más que jurídico o legislativo por ahora, para impulsar la descentralización y consolidar el sistema federal de nuestro país.

29.-En el Balance Sexenal del Programa Para un Nuevo Federalismo 1995 – 2000, se informa que se han realizado acciones como la firma de convenios entre el Gobierno Federal y las entidades federativas, en donde la única referencia del cumplimiento y avance de dicha acción ese refiere a la propia firma del acuerdo, como el caso de la transferencia del Sistema de Preparatoria Abierta a los Estados.

30.- El avance del cumplimiento del programa Para un Nuevo Federalismo demuestra su precario avance, lo que indica que dicho Programa fue mal concebido, limitado en su diagnóstico y operación, sin que fuera necesaria la falta de recursos, en su caso, la estructuración administrativa de las líneas de acción fueron limitadas e incluso equivocadas, de ahí sus precarios resultados.

31.- Al federalismo no se le puede cambiar el nombre, ya que no hay federalismos de distintos tipos, ni viejos ni auténticos o falsos, plenos o con cualquiera otros calificativos, lo que si hay es modos de interpretarlo de acuerdo a intereses políticos o prácticos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DEL CAPITULO V.

32.- La descentralización de funciones administrativas del gobierno federal a las entidades federativas es un paso determinante para la distribución del gasto en el país, ya que el control por servicio en cada entidad permite conocer costos y presupuestos con más exactitud de acuerdo con las necesidades por entidad federativa, tal es el caso de la educación básica y los servicios de salud.

33.- En la actualidad existen municipios que atienden mediante centros de salud comunitarios de primer nivel (consulta externa) necesidades sociales que no son considerados servicios públicos obligatorios para ser proporcionados por los municipios, también es el caso de la preservación de cuencas y cuerpos hidrológicos que algunos municipios realizan y que son necesidades públicas por satisfacer, pero que no son materia de las obligaciones constitucionales de los municipios, por lo que se está en posibilidad de analizar eventuales invasiones de las competencias estatales o federales por parte de municipios.

34.- Los procesos de descentralización incluyen la obligatoriedad de los estados de crear estructuras administrativas específicas para poder recibir las transferencias de facultades federales en el nivel estatal, tales son los casos de organismos públicos descentralizados para proporcionar los servicios de salud en las entidades federativas, o la creación de comisiones para administrar la transferencia de atribuciones en materia de administración del agua.

35.- El desarrollo de la administración pública de los estados se debe en medida a las directrices federales, es el caso de las estructuras administrativas para coordinar los servicios de salud en los estados, incluso con reproducción a semejanza orgánica de las estructuras administrativas federales.

36.- El reto de federalizar la salud para la administración pública es diseñar y operar estructuras y procedimientos administrativos para modernizar los planes y programas de salud y agilizar las acciones de la prestación de los servicios de salud, ya que este es un procedimiento de descentralización concluido al 100%.

37.- Los resultados de la descentralización de los servicios de salud a la población abierta, indican que dicha descentralización en todo momento es condicionada a ser pública y que no se brindan elementos de libertad para que las entidades puedan prestar los servicios por medio de otras posibilidades como las que operan los servicios en otros estados federales como los EE. UU. . En que la salud la proporcionan principalmente de forma indirecta los empresarios privados.

38.- A casi 4 años de la descentralización formal de los servicios de salud a las entidades federativas, las evaluaciones demuestran que dicho proceso requiere de una etapa o impulso nacional de consolidación ya que de no darse en esta medida la calidad de los propios servicios estará rezagada en igual o mayor proporción, lo que a todas luces limitaría las metas y objetivos de dicho proceso descentralizador.

DEL CAPITULO VI.

39.- Los convenios (31, por faltar al 1 de octubre de 2000 el Distrito Federal) para la modernización de la educación básica, son convenios de coordinación cuyo fin es coordinar entre la federación y los gobiernos de los estados, la función educativa del ejecutivo federal. Los estados no son autónomos ni libres y soberanos en materia educativa.

40.- A solo un día de que se decretara el acuerdo del Presidente de la República para la celebración de convenios entre la federación y los gobiernos de los estados, estos empezaron a firmarse y se concluyeron en tan solo 8 días naturales, lo que muestra la voluntad política y la determinación de convenir asuntos de gran trascendencia en un lapso muy breve de tiempo.

41.- El artículo segundo del decreto (23 de julio de 1993) por el que se autoriza a la Secretaría de Desarrollo Social transferir en favor de los estados los inmuebles escolares de propiedad federal, muestra que un acuerdo simple del poder ejecutivo federal causa muy importantes consecuencias al transferir numerosos y muy valiosos activos de la federación a los gobiernos de los estados, sobre todo por que después de un año de que el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica ya determinaba en su cláusula tercera que el gobierno federal traspasaba con todos los derechos y obligaciones los inmuebles escolares en los que se impartía la educación básica y aún no se ejecutaba dicho acuerdo.

42.- En los convenios que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebraron el Gobierno federal y los 31 Estados de la República, se alude a la Ley Federal de Educación, siendo que la vigente, relativa y aplicable es la Ley General de Educación de fecha posterior, lo cual nunca fue corregido o precisado, pero que siguió causando los efectos correspondientes.

43.- En la federalización de la educación, ni la Constitución ni la Ley reglamentaria determinan o prevén los mecanismos y procedimientos administrativos para llevar a la práctica procesos de transferencias de facultades y de operación educativa, por ello la administración pública de ahora en adelante tiene esos retos por venir:

- Diagnosticar áreas susceptibles de federalizar.
- Elaborar lineamientos y procedimientos administrativos para efectuar transferencias controladas y ordenadas.
- Creación de entidades, órganos y procesos administrativos que en materia de educación, los estados tengan libertad y autonomía para verificar los requisitos técnicos, ideológicos y metodológicos de la educación que se imparte en las escuelas oficiales de la misma manera que lo hacen con las escuelas particulares, de tal manera que lo hacen las universidades autónomas de los estados (elaborar planes y programas estatales de educación con sus propios recursos, características y necesidades) además de los perfiles nacionales obligatorios. La administración pública tendría que transformarse e innovar en estructuras de administración estatal de educación o similares.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

44.- La administración de servicios de educación como en el caso del Distrito Federal, parece no ser tan urgente para su gobierno local dada su lentitud para asumir las funciones administrativas de los mismos, con ello se muestra que no es de extrema urgencia este manejo para un orden de gobierno local la prestación de servicios de educación básica.

45.- En la Ley de educación del Distrito Federal se observa con claridad que a pesar de promulgarse una ley local que faculta al gobierno del D.F. en todo lo concerniente a la educación básica, esta necesita de convenios administrativos para poder ejecutarse, ya que de otra manera el Gobierno del D.F. tendría que empezar a crear las instituciones administrativas, normativas y operativas para desarrollar esa función que ya realiza la SEP mediante instituciones e infraestructura adecuada y especial para dicha actividad; el problema no es hacer primero la ley si no como en otros casos tener la función y convenir después su operación y descentralización con las instancias federales.

46.- De acuerdo con la naturaleza de las funciones que realiza la Secretaría de Educación Pública, su nombre adecuado sería simplemente Secretaría de Educación, ya que la materia sustantiva de la misma se refiere a tanto a la educación que presta el estado como la que prestan los particulares; lo anterior equivaldría a denominar a la Secretaría de Salud, como Secretaría de Salud Pública, cuando la esencia de las funciones sustantivas son similares.

47.- Los procesos de descentralización de funciones en el esquema de la celebración de convenios entre las entidades federativas y el Gobierno Federal, requirió siempre de tres instrumentos administrativos fundamentales para tales efectos:

- 1) Creación de un organismo público descentralizado estatal para la prestación de los servicios transferidos.
- 2) Instrumentación de procesos administrativos para destinar y administrar los recursos y fondos transferidos, exclusivamente en la función descentralizada.
- 3) Materialización de convenios para la transferencia de los recursos humanos, financieros, bienes muebles e inmuebles que posibilitan la operación de los servicios.

48.- La Ley General de Educación es el instrumento jurídico más avanzado en materia de evaluación de los servicios, ya que dicha legislación dedica una sección especial para los preceptos que obligan a las instituciones educativas a colaborar en la evaluación del sistema educativo nacional, estableciendo la obligación de las instituciones de publicar los resultados de las mismas. Lo que vienen a transparentar la información educativa y hacer pública la información que se considera pública.

49.- En los casos de la descentralización de los servicios de salud y de la federalización de la educación básica, la federación puede en los términos de los convenios signados, asumir eventualmente todas las funciones descentralizadas a

las entidades federativas, por lo que las entidades federativas no son absoluta y completamente los últimos responsables de la prestación de dichos servicios.

50.- En el proceso de federalización educativa se hizo evidente que en procesos similares, lo esperado es que la voluntad política y la negociación, pasen por alto las disposiciones jurídicas aplicables y se dejen de lado procedimientos administrativos lógicos y convenientes, convirtiéndose dichos procesos en eventos políticos y discrecionales por excelencia, más que administrativos o jurídicos.

51.- Es indispensable la creación de una ley que regule los procesos de descentralización, que establezca derechos y obligaciones de las partes, defina plazos para el cumplimiento de las mismas y sanciones por los eventuales incumplimientos o violaciones.

52.- La descentralización de funciones del Gobierno Federal hacia las entidades federativas continuará en otras áreas de la administración pública, que por las condiciones actuales de la sociedad se vislumbra que podrían ser en el corto plazo las relacionadas con la administración del agua, algunas de comunicaciones y transportes, y de aprovechamiento de recursos naturales.

53.- De acuerdo a la naturaleza de la función educativa, a la conformación del sistema nacional de educación y de conformidad con las disposiciones generales de la educación, es impostergable la creación de un consejo educativo nacional, similar al Consejo Nacional de Salud, en donde se ventilen todos los asuntos derivados de las relaciones educativas entre la federación y los estados, y en donde fluya toda la información de la materia.

54.- El potencial educativo en las entidades federativas y sus correspondientes municipios es muy amplio, por que los silencios de la ley educativa federal se convierten prácticamente en facultades para esos ámbitos de gobierno. En estas facultades se pueden ubicar las de definición de presupuestos educativos, planeación educativa, diseño de esquemas complementarios de evaluación del desempeño escolar, relacionar a las instituciones educativas formales con las no formales, entre muchas otras.

55.- De no darse cambios legales a nivel constitucional, y en la correspondiente ley de planeación, el federalismo no tendrá transformaciones de fondo, y los objetivos y propósitos que para tal efecto se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo para periodos futuros, correrán la misma suerte que los del Plan del periodo 1995-2000: no se cumplirán satisfactoriamente.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INDICE DE CUADROS

NUMERO DE CUADRO	TITULO	PAGINA
1	Instrumentos Constitucionales de México	58
2	Referencias Constitucionales de Otros Países	65
3	Síntesis de Principios y Propuestas Federalistas de los Principales Partidos Políticos de México	190
4	Ideas y Opiniones de Gobernadores de los Estados Acerca del Federalismo	192
5	Evaluación Básica del Cumplimiento de Acciones del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000	250
6	Estado Actual de las Atribuciones y Funciones Descentralizadas de Salud	307
7	Nivel de Descentralización Alcanzado por la Entidad (Salud)	309
8	Grado de Consolidación de las Funciones Transferidas (Gráfica de Barras)	311
9	Grado de Consolidación de las Funciones Transferidas (Esquema Circular)	312
10	Funciones Consolidadas por Entidad Federativa (Salud)	314
11	Situación Actual de las Funciones Sanitarias no Consolidadas en las Entidades Federativas	316
12	Funciones Reportadas como no Instrumentadas por las Entidades Federativas	318
13	Muestra Representativa de las Funciones Reportadas con Deficiente Proceso de Descentralización en los Estados	319

FUENTES DE INFORMACION.

- FUENTES PRIMARIAS.
- BIBLIOGRAFIA.
- HEMEROGRAFIA.

FUENTES PRIMARIAS.

1. Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, 20 de agosto de 1996.
2. Acuerdos (31) de Coordinación que Celebran la Secretaría de Salud, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y los Gobiernos de los 31 Estados y del Distrito Federal, con la participación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, para la descentralización integral de los servicios de salud en las entidades federativas.
3. Acuerdo de Coordinación que Celebran el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación y de Salud y el Ejecutivo del Estado de México con el propósito de descentralizar el ejercicio de las funciones de control y regulación sanitaria en la entidad.
4. Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Jalisco para la integración orgánica y la descentralización operativa de los servicios de salud en la entidad, 18 de febrero de 1986.
5. Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, con el propósito de establecer las bases para la elaboración y ejecución del Programa de Descentralización de los Servicios de Salud en la entidad, 21 de mayo de 1984.
6. Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas, la distribución y calendarización para la ministración de los recursos correspondientes al Ramo 33 Aportaciones Federales, a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, 30 de enero de 1998.
7. Acuerdo sobre la Integración del Consejo Nacional de Salud, 24 de marzo de 1986.
8. Balance Sexenal del Programa Para un Nuevo Federalismo 1995-2000, SEGOB, 2000.
9. Bases de Coordinación para la Integración y descentralización de los Servicios de Salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Departamento del Distrito Federal, 16 de agosto de 1984.
10. Boletín de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2 de mayo de 1999.
11. Catálogo de Funciones Descentralizadas a los Servicios de Salud de las Entidades Federativas, Consejo Nacional de Salud, 1999.
12. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
13. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.
14. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
15. Convenios (31) que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica Celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo de los Estados Libres y Soberanos (31), con la Comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, (todos de fecha del 20 al 28 de mayo de 1992).
16. Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los años 1992, 1993, 1994, 1995, 1996 y 1997.
17. Decreto para la Celebración de Convenios en el Marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 19 de mayo de 1992.
18. Decreto que establece los Lineamientos a que se sujetarán las acciones de Descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal, 20 de marzo de 1984.
19. Decreto por el que se expide el Manual de Organización de la Secretaría de Salud, 10 de julio de 1998.
20. Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Educación, 16 de noviembre de 1984.
21. Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Desarrollo Social a transferir en favor de las Entidades Federativas, los inmuebles en los que se ubican las escuelas en las que prestan servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y especial, 23 de julio de 1993.
22. Decreto que establece las Bases para el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, 29 de agosto de 1983.
23. Discurso de Miguel de la Madrid como Candidato a la Presidencia de la República, Durango, Dgo., 2 diciembre de 1981.

24. Discurso del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos pronunciado el 19 de diciembre de 1994 en Magdalena de Kino, Sonora.
25. Discurso del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos pronunciado el 29 de marzo de 1995 en Guadalajara, Jalisco.
26. Discurso del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pronunciado en la entrega del Premio INAP, México D.F., 25 de marzo de 1998.
27. Discurso del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pronunciado en la 27 Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Puebla, 28 de julio de 1995.
28. Discurso del Secretario de Hacienda y Crédito Público, 15 de julio de 1998.
29. Decreto por el que se Aprueba el Manual de Organización de la Secretaría de Salud, 10 de julio de 1998.
30. Decreto por el que se aprueba el Programa Para un Nuevo Federalismo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal.
31. Documentos Básicos PRI, PAN y PRD.
32. Encuentro Nacional: Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México. Toluca Estado de México del 26 al 28 de octubre de 1995.
33. Foro Nacional sobre Federalismo, Memoria, Guadalajara Jalisco del 29 al 31 de marzo de 1995.
34. Foro Nacional sobre Federalismo, Memoria, Puebla de los Angeles, abril de 1995.
35. Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo, Cuarto, 1998.
36. Iniciativa de Ley que modifica el Artículo 124 y el Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Partido Acción Nacional el 2 de octubre de 1997.
37. Iniciativa de Reforma al Párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Partido del Trabajo el 23 de Octubre de 1997
38. Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas, 28 diciembre de 1953.
39. Ley de Coordinación Fiscal de los años 1980, 1985, 1990, 1994, 1997 y 1998.
40. Ley de Educación del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 8 de junio de 2000.
41. Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, 19 de marzo de 1997.
42. Ley de Educación Pública del Estado de Jalisco, 26 de agosto de 1997.
43. Ley Federal de Educación, 29 de noviembre de 1973.
44. Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, 1948.
45. Ley General de Educación, 12 de julio de 1993.
46. Ley General de Salud, 26 de diciembre de 1983.
47. Ley de Ingresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales de 1991, 1993, 1995, 1996, 1997 y 1998.
48. Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, H. Congreso del Estado, 28 de enero de 1998.
49. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 29 diciembre de 1976.
50. Ley de Planeación, 5 de enero de 1983.
51. Ley de Presupuesto, Contabilidad, y Gasto Público Federal, 31 de diciembre de 1976.
52. Ley de Salud del Distrito Federal, 19 de diciembre de 1986.
53. Ley de Salud del Estado de México, 17 de noviembre de 1986.
54. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal.
55. Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, Secretaría de Educación Pública.
56. Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, Presidencia de la República, 21 de enero de 1985.
57. Programa de Educación, Salud y Alimentación, Poder Ejecutivo Federal, agosto 1997.
58. Programa de Educación a Distancia 1996-2000, Secretaría de Educación Pública.
59. Programa del Sector Educativo 1997, Secretaría de Educación Pública, 1997.
60. Programa Para un Nuevo Federalismo 1995-2000.
61. Programa de Reforma del Sector Salud, 11 de marzo de 1996.
62. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad, y Gasto Público Federal.
63. Reunión Nacional de Presidentes Municipales: Acuerdos y Pronunciamientos de la Federación Nacional de Municipios de México A.C., México, 1997.

64. Resultados Preliminares de la Evaluación de la Descentralización de los Servicios de Salud, Consejo Nacional de Salud, 2000.
65. Resultados Preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda, Estados Unidos Mexicanos, INEGI, 2000.
66. Sistema de Planeación Democrática: Principios, Organización y Estrategias de Consolidación, Presidencia de la República, 1982.
67. Seguimiento del Proceso de Descentralización de los Servicios de Salud a los Estados, Secretaría de Salud, Oficialía Mayor, 1999.
68. Versión Estenográfica de la Comparecencia del Secretario de Desarrollo Social ante Comisiones Unidas de Fortalecimiento del Federalismo y otras, H. Cámara de Diputados, 20 de julio de 1998.

BIBLIOGRAFIA.

1. ABASCAL Salvador, La Revolución de la Reforma de 1883, Editorial Tradición, México D.F., 1983.
2. ALBERTINI Mario, Le Federalismo e lo Stato Federale, Milán Italia, 1963.
3. ACEVES Fernández Jorge, et.al., El Federalismo y sus Aspectos Educativos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., 1976.
4. ADAMS Willi Paul Comp., Los Estados Unidos de América, Siglo XXI Editores, México D.F., 1986.
5. ARELLANO Cadena Rogelio, Federalismo Fiscal, Fundación Mexicana Cambio XXI, México D.F., 1994.
6. ARMENTA López Alejandro, La Forma Federal de Estado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., 1996.
7. ARNAUT Alberto, La Federalización Educativa en México 1989-1994; SEP, COLMEX, CIDE, México D.F., 1998.
8. ARTEAGA Nava Elisur, Derecho Constitucional Estatal, Editorial Porrúa, México D.F., 1988.
9. ARCHIVO General de la Nación, El Federalismo Mexicano, Secretaría de Gobernación, México D.F., 1996.
10. BACA Rivera Fernando, Análisis Comparativo de las Plataformas Electorales 1996 de los Partidos PAN, PRI y PRD, Mimeografiado, México D.F., 1997.
11. BARRERA Z Y CONZUELO F. María del Pilar, Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados, Universidad Nacional Autónoma del Estado de México, Toluca México, 1989.
12. BARRAGAN Barragán José, Introducción al Federalismo: La Formación de los Poderes en 1824, UNAM, México D.F., 1978.
13. BENSON Netlee Lee, La Diputación Provincial y El Federalismo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1955.
14. BOBBIO Norberto y MATTEUCCI Nicola, Diccionario de Política, Editorial Siglo XXI, México D.F., 1985.
15. BOWIE Robert, Estudios Sobre Federalismo, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires Argentina, 1958.
16. BOWMAN Margaret y HAMPTON William Compiladores, Democracias Locales: Un Estudio Comparativo, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1989.
17. BRAVO Padilla Izcoatl T., Fundamentos para la Transformación del Federalismo Fiscal en México, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México D.F., 1997.
18. BRISEÑO Senosiain Lilian, Valentín Gómez Farías y su Lucha por el Federalismo en 1822-1858, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, D.F., 1991.
19. BURGOA Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México D.F., 1983.
20. CALVILLO Manuel (coordinador), La República Federal Mexicana: Gestación y Nacimiento, Departamento del Distrito Federal, México, 1974.
21. CARMAGNANI Marcelo, Federalismo Latinoamericano: México, Brasil, Argentina; Fondo de Cultura Económica, Colegio de México, 1993.
22. CARPIZO Mcgregor Jorge, Federalismo en Latinoamérica, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., 1973.
23. CENTRO Nacional de Desarrollo Municipal, La Autoridad Municipal y su Compromiso con la Democracia, Secretaría de Gobernación, México D.F., 1994.
24. CENTRO de Informática Legislativa del Senado de la República, El Federalismo Mexicano: Elementos para su Estudio y Análisis, Cámara de Senadores, México D.F., 1995.
25. COLMENARES Páramo David, El Federalismo Fiscal en México: 1989-1994, Gobierno del Estado de Oaxaca, Oaxaca México, 1992.
26. COMISION de Fortalecimiento del Federalismo, Agenda para el Fortalecimiento del Federalismo, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998.

- 27.COMISION del Pacto Federal, Fortalecimiento del Pacto Federal, H.Senado de la República, México D.F., 1995.
- 28.COMISION de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, Análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1997 del Sector Educativo, H.Cámara de Diputados, México, 1998.
- 29.COMISION de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, Análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1997 del Sector Salud, H. Cámara de Diputados, México, 1998.
- 30.CONTRERAS Rodríguez Héctor, El Debate sobre Centralismo y Federalismo, Instituto de Investigaciones Legislativas, H.Cámara de Diputados, México D.F., 1971.
- 31.COSTEL de Michael P., La Primera República Federal de México en 1824, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- 32.COVARRUBIAS Moreno Oscar Mauricio, Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 2000.
- 33.DEGLER Carl N., Historia de los Estados Unidos: La Experiencia Democrática, Editorial Limusa, México D.F., 1991.
- 34.DE LA FUENTE Juan Ramón, et. al., Compiladores, La Descentralización de los Servicios de Salud, 2 tomos, Secretaría de Salud, México D.F., 1996.
- 35.DE LA CUEVA Mario, La Idea del Estado, UNAM, México D.F., 1986.
- 36.DIARTE Martínez Heriberto, Reflexiones sobre el Federalismo desde la Perspectiva de Derecho y Economía, Mimeografiado, ITAM, México D.F., 1996.
- 37.ELIOT Morison Samuel et.al., Breve Historia de los Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1987.
- 38.ENGELS Federico, El Origen de la Familia y la Propiedad Privada, Editorial Progreso, Moscú URSS, 1980.
- 39.FAYA Viesca Jacinto, El Federalismo Mexicano: Régimen Constitucional del Sistema Federal, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1988.
- 40.FAYA Viesca Jacinto, La Reforma Constitucional del Nuevo Federalismo, Instituto de Administración Pública de Querétaro, Querétaro, México, 1996.
- 41.FERRER Muñoz Manuel, La Formación de un Estado Nacional en México: El Imperio y la República Federal 1821-1835, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., 1995.
- 42.FLORES GOMEZ González Fernando, Manual de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México D.F., 1976.
- 43.FRIAS Pedro José, Nuevo Federalismo: Posfederalismo, Revista de la Facultad de Derecho, UNAM, México D.F., 1976.
- 44.FUNDACION Javier Barros Sierra, La Asignación de Recursos Económicos de la Educación Pública en México: Un Proceso Técnico en un Contexto Político, México D.F., 1983.
- 45.GAMAS Torruco José, El Federalismo Mexicano, Secretaría de Educación Pública, Sep. Setentas No. 195, México D.F., 1975.
- 46.GARCÍA Cantú Gastón, El Pensamiento de la Reacción Mexicana: Historia Documental 1810-1859, Coordinación de Humanidades, UNAM, México D.F., 1994.
- 47.GARCIA Pelayo Manuel, Derecho Constitucional Comparado, Alianza Editorial, Madrid España, 1984.
- 48.GONZALEZ Oropeza Manuel, El Federalismo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., 1996.
- 49.GUTIERREZ Jerónimo e ISLAS Alberto, Federalismo Fiscal: Una comparación internacional y reflexiones sobre el caso de México, ITAM, México D.F., 1996.
- 50.GUZMAN Rodríguez José, El Federalismo en la Modernización y Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, Querétaro México, 1995.
- 51.HAMILTON Alexander, MADISON James y JAY John, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1985.
- 52.HARO Belchez Guillermo, La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca México, 1991.
- 53.HELLER Herman, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1977.
- 54.HERNANDEZ Chavez Alicia, (coordinadora), Hacia un Nuevo Federalismo, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1996.
- 55.HONORABLE Cámara de Senadores, LVI Legislatura, Audiencias Públicas sobre el Fortalecimiento del Pacto Federal y un Nuevo Federalismo, México D.F., 1995.

56. HERRERA y Lazo Manuel, *Centralismo y Federalismo 1824- 1843*, Serie México A través de sus Constituciones, Cámara de Diputados, México D.F., 1967.
57. HUNTINGTON P. Samuel, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Editorial Paidós, Buenos Aires Argentina, 1992.
58. INSTITUTO Nacional de Administración Pública, *La Administración Local en México*, México D.F., 1997.
59. INSTITUTO de Administración Pública del Estado de México, *Memoria: Foro del Estado Actual y Perspectivas de la Investigación sobre el Municipio en México*, Valle de Bravo México, 1985.
60. INSTITUTO de Investigaciones Legislativas, *Coloquio: Perspectivas del Federalismo Mexicano*, Cámara de Diputados, LV Legislatura, México D.F., 1991.
61. INSTITUTO Para el Desarrollo de las Haciendas Públicas, *Memoria de la XXVII Asamblea Nacional de Funcionarios Fiscales*, Guadalajara, Jalisco, México, 1995.
62. INSTITUTO Para el Desarrollo de las Haciendas Públicas, *Las Entidades Federativas y el Sistema de Coordinación Fiscal: Una visión panorámica de su estructura*, México D.F., 1997.
63. INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas, *El Federalismo y sus Aspectos Educativos y Financieros*, UNAM, México D.F., 1976.
64. JIMENEZ Blanco Antonio, *Las Relaciones del Funcionamiento entre el Poder Central y los Entes Territoriales: Supervisión, Solidaridad, Coordinación*, Editorial del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid España, 1985.
65. JELLINEK Georg, *Teoría General del Estado*, Editorial Albatros, Buenos Aires Argentina, 1970.
66. KELSEN Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado* (traducción de Eduardo García Maynez), Imprenta Universitaria, México D.F., 1949.
67. LAMBRETON Narro Alejandro, *Federar para Integrar*, Mimeografiado, México D.F., 1998.
68. LANZ Cárdenas José Trinidad., *El Federalismo Mexicano y su Realidad Fiscal*, Universidad del Sureste, Tabasco México, 1979.
69. LANZ Duret Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Compañía Editorial Continental, México D.F., 1979.
70. LAPRADELLE Alexander de, *Cours de Droit Constttotunnel*, A Perdone Editeur, París Francia, 1943.
71. LATAPI Pablo y ULLOA Manuel, *El Financiamiento de la Educación Básica en el Marco del Federalismo*, Centro de Estudios Sobre la Universidad, UNAM, México D.F., 1997.
72. LEAL JUAN Felipe, *La Burguesía y el Estado Mexicano*, Ediciones el Caballito, México D.F., 1972.
73. LOPEZ PORTILLO y Pacheco José, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, México D.F., 1976.
74. LUJAMBIO Alonso, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., 1995.
75. MACUNE Charles W., *El Estado de México y la Federación Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1978.
76. MALBERG Carré de, *Teoría General del Estado*, Ediciones El Caballito, México D.F., 1976.
77. MARTINEZ Almazán Raúl, *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1996.
78. MARTINEZ Baez Antonio, *La Crisis Política y Jurídica del Federalismo*, Revista Jurídica Veracruzana, Jalapa Veracruz, México, 1968.
79. MARTINEZ Cabañas Gustavo, *La Administración Estatal y Municipal de México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1995.
80. MARTINEZ Chavez Víctor Manuel, *Un Siglo del Presupuesto de Egresos en México: 1891-1990*, Tesis Doctoral FCPyS, UNAM, México D.F., 1992.
81. MATOS Escobedo Rafael, *La Crisis Política y Jurídica del Federalismo*, Editorial Veracruzana, Jalapa Veracruz, México, 1944.
82. MERINO Huerta Mauricio, *¿ Recetas contra el Centralismo?: Del Conflicto de Autonomías a las Relaciones Intergubernamentales*, Mimeografiado, México D.F., 1994.
83. MERINO Huerta Mauricio (coordinador), *Cambio Político y Gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México D.F., 1992.
84. MOCTEZUMA Barragán Esteban, *Impulso al Federalismo*, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1992.

85. MOCTEZUMA Barragán Esteban, La Educación Pública Frente a las Nuevas Realidades, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1993.
86. MONTESQUIEU Charles de, El Espíritu de las Leyes, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1984.
87. MORENO Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Pax, México D.F., 1978
88. MORENO Espinosa Roberto, La Administración Territorial en México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, Mex., México, 1995.
89. MOUSKHELLI Michael, Teoría Jurídica del Estado Federal, Editorial Nacional, México D.F., 1981.
90. NUÑEZ Jiménez Arturo, Aspectos Administrativos e Institucionales del Desarrollo Regional, Mimeografiado, México D.F., 1994.
91. OLMEDO Carranza Raúl, Municipio, Comunidad y Empresa, Mimeografiado, México D.F., 1996.
92. ORBAN Edmon, El Proceso de Descentralización en el Estado Federal: Perspectiva, Teoría y Metodología, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, España No. 2, 1990.
93. OROZCO Alcantar José Luis, El Estado Pragmático, Distribuciones Fontamara, México D.F., 1996.
94. ORTEGA Lomelín Roberto, El Nuevo Federalismo: La Descentralización, Editorial Porrúa, México D.F., 1988.
95. ORTEGA Lomelín Roberto, Federalismo y Municipio, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1994.
96. QUIROZ Acosta Enrique, El Nuevo Federalismo, Mimeografiado, México D.F., 1997.
97. PARTIDO Acción Nacional, Foro Nacional Sobre Federalismo Tributario, Comité Nacional, Monterrey Nuevo León, México, 1993.
98. PARTIDO Acción Nacional, Plataforma Política Sobre Federalismo 1997-2000, Comité Nacional, México D.F., 1996.
99. PARTIDO Revolucionario Institucional, Plataforma Política Sobre Federalismo 1997-2000, Comité Ejecutivo Nacional, México D.F., 1996.
100. PARTIDO De La Revolución Democrática, Plataforma Política de Federalismo para 1997-2000, Comité Directivo Nacional, México D.F., 1996.
101. PRIETO Ernest, Two Republics: México and the United States, American Bar Association Journal, Chicago ILL., USA, No.41 1955.
102. PRESIDENCIA de la República, Principales Avances del Federalismo, México D.F., 1998.
103. REAGAN Michael D., The New Federalism, Oxford University Press, New York USA, 1972.
104. RENDON HUERTA Barrera Teresita, Derecho Municipal, Editorial Porrúa, México D.F., 1985.
105. RETCHKIMAN Benjamín y VALDIVIA Gerardo, El Federalismo y la Coordinación Fiscal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., 1989.
106. REYES Heróles Jesús, El Liberalismo Mexicano: Los orígenes, UNAM, México D.F., 1957.
107. ROCHA Díaz Salvador, El Nuevo Federalismo Mexicano: Federalismo Integral, Fundación Colosio, México D.F., 1997.
108. ROFMAN Alejandro, El Proceso de Descentralización en América Latina: Causas, efectos, desarrollo, perspectivas., Documentos Claves del CLAD, Buenos Aires Argentina, 1996.
109. ROUSSEAU Juan Jacobo, El Contrato Social, Editorial Porrúa, México D.F., 1977.
110. SABINE George H., Historia de la Teoría Política, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1987.
111. SALAZAR Medina Julián, Elementos Básicos de la Administración Municipal, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca México, 1992.
112. SANCHEZ González José Juan, La Administración Pública en la Reforma del Estado en México, Tesis Doctoral, FCPyS, UNAM, México D.F., 1998.
113. SAUCEDO Sánchez José Alberto, Hacia el Federalismo Fiscal, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1996.
114. SAYEG Helú Jorge, El Nacimiento de la República Federal Mexicana, Secretaría de Educación Pública, México D.F., 1974.
115. SAYEG Helú Jorge, Federalismo y Municipalismo Mexicanos, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México D.F., 1984.
116. SAYEG Helú Jorge, Introducción a la Historia Constitucional de México, Editorial Pac, México D.F., 1986.

- 117.SECRETARIA de la Contraloría del Estado de México, Control Gubernamental, Toluca México, 1995.
- 118.SECRETARIA de Desarrollo Social, Programa de 100 Ciudades, México D.F., Octubre de 1993.
- 119.SECRETARIA de Educación Pública, Informe de Labores 1996-1997.
- 120.SECRETARIA de Educación Pública, Informe de Labores 1997-1998.
- 121.SECRETARIA de Educación Pública, Perfil de la Educación en México, México D.F., 1999.
- 122.SECRETARIA de Educación Pública, Sistema Nacional de Educación Tecnológica, México D.F., 1998.
- 123.SECRETARIA de Hacienda y Crédito Público, Avances en el Federalismo, Subsecretaría de Egresos, México D.F., 1997.
- 124.SECRETARIA de Hacienda y Crédito Público, Avances y Perspectivas en la Descentralización del Gasto Público Federal, Subsecretaría de Egresos, México D.F., 1997.
- 125.SECRETARIA de Hacienda y Crédito Público, Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Subsecretaría de Egresos, México D.F., 1997.
- 126.SECRETARIA de Hacienda y Crédito Público, Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal, México D.F., 1947.
- 127.SECRETARIA de Hacienda y Crédito Público, Ramo 33: Aportaciones Federales Para Estados y Municipios, Coordinación de Asesores del Secretario, México D.F., 1997.
- 128.SECRETARIA de Hacienda y Crédito Público, Sistema Nacional de Coordinación Fiscal 1980-1994, Sistema de Administración Tributaria, México D.F., 1997.
- 129.SECRETARIA de Salud, Descentralización de los Servicios de Salud: Manual de Lineamientos Generales, México D.F., 1996.
- 130.SECRETARIA de Salud, Descripción de Función de Areas de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, México D.F., 1995.
- 131.SECRETARIA de Salud, Diagnóstico de la Situación de Salud en México, México D.F., 1997.
- 132.SECRETARIA de Salud, Informe de Labores 1996-1997.
- 133.SECRETARIA de Salud, Informe de Labores 1997-1998.
- 134.SECRETARIA de Salud, Informe de Labores 1998-1999.
- 135.SEMPERE Jaime y SOBARZO Horacio, Elementos Económicos de una Propuesta de Reforma en Materia de Federalismo Fiscal en México, Economía Mexicana No. 2, México D.F., 1997
- 136.SERRA Rojas Andrés, Ciencia Política, Editorial Porrúa, México D.F., 1984.
- 137.SHANON John, Nuevo Federalismo: Perspectivas y Soluciones, INDETEC, Guadalajara Jalisco, México, 1982.
- 138.SIEYES Emmanuel, ¿Qué es el Tercer Estado?, UNAM, México D.F., 1983.
- 139.SINDICATO Nacional de Trabajadores de la Educación, Memoria del XIII Congreso Nacional de Trabajadores de la Educación, México D.F., 1983.
- 140.SISTEMA Integral de Información Documental, Reformas a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1997.
- 141.TAVARES Bastos, A Província, Editorial Nacional, Sao Paulo Brasil, 1973.
- 142.TENA Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México D.F., 1978.
- 143.TOCQUEVILLE Alexis De, La Democracia en América, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1978.
- 144.VAZQUEZ Alanis Fernando, Las Esferas de Gobierno y sus Mecanismos de Coordinación: Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública, Editorial Diana, México D.F., 1989.
- 145.VECCHIO Giorgio del, Teoría del Estado, Editorial Bosch, Barcelona España, 1972.
- 146.VERGARA Rojas Gonzalo Antonio, Estudio Analítico de la Extradición Vigente dentro de los Estados Unidos Mexicanos, Tesis Doctoral Facultad de Derecho, UNAM, México, 1989.
- 147.WRIGHT Deils, Federalism, Intergovernmental Relations and Intergovernmental Magnament : Historical Reflections and Conceptual Comparisons, Public Administrations Review, E.U.A., No. 50, 1990.
- 148.ZEDILLO Ponce de León Ernesto, Tesis Sobre Estrategia Económica, Versiones Estenográficas de los discursos del Presidente de la República, Comunicación Social de la Presidencia de la República, México D.F., 1994, 1995, 1996, 1997.
- 149.ZEDILLO Ponce de León Ernesto, Pronunciamientos sobre Renovación del Federalismo y Descentralización Política, Versiones Estenográficas de los discursos de campaña para

Presidente de la República, Comunicación Social de la Oficina del Candidato, México D.F., 1994.

150. ZUCCHERINO Ricardo Miguel, Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal: Tomo I, Teoría y Práctica del Derecho Federal, Ediciones de Palma, Buenos Aires Argentina, 1991.

HEMEROGRAFIA.

1. BOLETIN DE ESTADISTICAS CONTINUAS DEMOGRAFICAS Y SOCIALES, Estadísticas de Educación, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Año VI, Número 2, Aguascalientes, México, octubre de 1999.
2. DIALOGO Y DEBATE, No. 4, Federalismo, Varios Autores, Bimestral, México D.F., 1998.
3. CRONICA LEGISLATIVA, 2º Bimestre, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Las Nuevas Reformas y Adiciones al Artículo 115, Raúl Olmedo Carranza, México D.F., 2000.
4. EL UNIVERSAL, Diario, 8 enero 1997, 13 agosto 1997, 16 julio 1998, 29 abril 1999, México D.F.
5. EL NACIONAL, Diario, 25 de agosto 1997, México D.F.
6. EXAMEN, El Federalismo en México, Mensual, Año 9, No.99, CEN del PRI, México, 1998.
7. EXELSIOR, Diario, 3 marzo 1997, 23 noviembre 1997, 3 julio 1998, México D.F..
8. FEDERALISMO Y DESARROLLO, No. 3, Federalismo y Reforma del Estado, Bimestral, Banobras, México D.F., 1989.
9. FEDERALISMO Y DESARROLLO, No. 26, Modernización del Federalismo, Varios Autores, Bimestral, Banobras, México D.F., 1991.
10. FEDERALISMO Y DESARROLLO, No. 40, Dimensión Constitucional del Federalismo, Bimestral, Banobras, México D.F., 1995.
11. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, Descentralización Política y Administrativa, No. 20/21, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1986.
12. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, El Municipio como Factor de Desarrollo Nacional Equilibrado, No. 26-27-28, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1987.
13. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, El Estado y El Municipio en el Plan Nacional de Desarrollo, No. 34-35, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1989.
14. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, Ensayos Sobre la Nueva Administración Pública, No. 91, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1996.
15. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, Federalismo y Descentralización, No. 51, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1995.
16. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, Federalismo y Municipalismo, No. 8,9; Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1992.
17. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, Los Gobiernos Locales en la Perspectiva Internacional, No. 53, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1999.
18. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, Las Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, No. 12-13, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1994.
19. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, Problemática Municipal, No. 24/25, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1987.
20. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, Reflexiones y Alternativas Sobre Federalismo Fiscal, No. 48,49 y 50, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1995.
21. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, Temas Actuales Sobre Organización y Funcionamiento de Regímenes Federales, No. 54-55, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1996.

22. GOBIERNOS, El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes, Bimestral, Secretaría de Gobernación, México, Abril - Mayo, 1995.
23. LA REVISTA DEL COLEGIO, Gobierno Local, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año III, No. 5, segundo semestre, México D.F., 1995.
24. MUNICIPIO MEXICANO, El Municipio y la Reforma del Estado, Mensual, Año 1, No. 1, México, 1997.
25. QUORUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 2ª. Epoca, Año VI, No. 50, México D.F., 1997.
26. REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA, Ensayos Sobre la Nueva Administración Pública, No. 91, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1996.
27. SOCIEDAD Y MUNICIPIO MEXICANO, La Redefinición del Régimen de Facultades Fiscales, Mensual, Año 1, No. 5, México, 1997.
28. SOCIEDAD Y MUNICIPIO MEXICANO, Propuestas para un Nuevo Federalismo, Mensual, Año 1, No. 9, México, 1998.
29. SOCIEDAD Y MUNICIPIO MEXICANO, El Segundo Escalón de la Transición Democrática, Mensual, Año 1, No. 10, México, 1998.
30. SOCIEDAD Y MUNICIPIO MEXICANO, El Ramo 33, Mensual, Año 1, No. 11, México, 1998.

ANEXOS.

- 1.- Países del Mundo con Sistema Federal.
- 2.- Los Estados y Municipios de México.
- 3.- Información Básica de los Estados.
- 4.- Programas Sectoriales de la Administración Pública Federal.
- 5.- Seguimiento de los Procesos de Descentralización de los Estados.
- 6.- Acuerdos de Coordinación para la Integración Orgánica y la Descentralización Operativa de Servicios de Salud a los Estados.
- 7.- Convenios de Colaboración para Descentralizar el Ejercicio de la Funciones de Control, y Regulación Sanitaria a los Estados.
- 8.- Catálogo de Funciones Descentralizadas a los Organismos de Salud de las Entidades Federativas.

PAISES DEL MUNDO CON SISTEMA FEDERAL

CONTINENTE	PAIS (Nombre Oficial)	POBLACION (1997)	AREA (Km ²)	DIVISION POLITICA
AMERICA	Canadá	30' 287,000	9' 970,610	10 Provincias, 2 Territorios
	Estados Unidos de América	267' 839,000	9' 529,063	50 Estados, 1 Distrito
	Estados Unidos Mexicanos	94' 275,000	1' 958,201	31 Estados, 1 Distrito
	República Federativa de Brasil	159' 691,000	8' 511,996	26 Estados, 1 Distrito
	República de Venezuela	22' 777,000	912,050	22 Estados, 1 Distrito
	República Argentina	35' 409,000	2' 779,221	23 Provincias, 1 Distrito
AFRICA	República Federal Islámica de las Comoras	514,000	1,862	3 Gobernaciones
	República Federal Democrática de Etiopía	58' 733,000	1' 128,221	25 Regiones y 4 Regiones Autónomas
	República Federal de Nigeria	103' 460,000	923,768	30 Estados y 1 Capital
	República del Sudán	32' 594,000	2' 503,890	9 Estados
ASIA	República de la India	967' 613,000	3' 165,596	25 Estados, 7 Territorios
	Malasia	21' 767,000	330,442	13 Estados, 2 Territorios
	República Islámica de Paquistán	136' 183,000	879,811	4 Provincias, 1 Capital
EUROPA	República Federal de Alemania	82' 143,000	357,046	16 Landers
	Confederación Suiza	7' 116,000	41,285	26 Cantones
	República de Austria	8' 087,000	83,856	9 Estados
	República Federativa de Yugoslavia	10' 623,000	102,173	2 Repúblicas, 2 Provincias
OCEANIA	Commonwealth de Australia	18' 508,000	7' 682,300	6 Estados, 2 Territorios
	Estados Federados de Micronesia	109,000	702	4 Estados
	República de Palau	17,200	488	16 Estados

Fuente: Elaboración propia, con información del Almanaque Mundial, op.cit. y las páginas de Internet correspondientes

LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS DE MÉXICO*

Estado	Número de Municipios	Porcentaje de los Municipios del País
Aguascalientes	11	.4545
Baja California	5	.2066
Baja California Sur	5	.2066
Campeche	11	.4545
Coahuila	38	1.5702
Colima	10	.4132
Chiapas	111	4.5867
Chihuahua	67	2.7685
Durango	39	1.6115
Guanajuato	46	1.9008
Herrero	76	3.1404
Hidalgo	84	3.4710
Jalisco	124	5.1239
México	122	5.0413
Michoacán	113	4.6694
Morelos	33	1.3636
Nayarit	20	.8264
Nuevo León	51	2.1074
Oaxaca	570	23.5537
Puebla	217	8.9669
Querétaro	18	.7438
Quintana Roo	8	.3305
San Luis Potosí	58	2.3966
Sinaloa	18	.7438
Sonora	72	2.9752
Tabasco	17	.7024
Tamaulipas	43	1.7768
Tlaxcala	60	2.4793
Veracruz	210	8.6776
Yucatán	106	4.3801
Zacatecas	57	2.3553
Total	2420	100 %

Elaborado con los Resultados Preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda

INFORMACIÓN BÁSICA DE LOS ESTADOS

Estado	Población	Densidad de Población Hab/Km ²	Población Relativa del País	Viviendas	Aportaciones Federales Ramo 33 En Pesos/Año 2000
Aguascalientes	943,506	179	.97	200,690	2,080,518,301
Baja California	2'487,700	35	2.56	610,200	4,579,275,955
Baja California Sur	423,516	6	.043	105,135	1,552,847,144
Campeche	689,656	12	.71	156,964	2,154,886,607
Coahuila	2'295,808	15	2.36	544,044	4,495,887,513
Colima	540,679	99	.56	131,979	1,446,711,166
Chiapas	3'920,515	53	4.03	806,300	9,405,397,525
Chihuahua	3'047,867	12	3.13	755,994	4,901,061,199
Distrito Federal	8'591,309	5,634	8.82	2'131,366	2,176,421,180
Durango	1'445,922	12	1.49	325,109	3,599,084,644
Guanajuato	4'656,761	150	4.78	925,277	7,009,696,422
Guerrero	3,075,083	47	3.16	657,594	8,557,539,599
Hidalgo	2,232,392	108	2.29	493,946	5,260,458,502
Jalisco	6'321,278	80	6.49	1'395,742	9,046,551,951
México	13'083,359	611	13.43	2'892,826	16,888,562,415
Michoacán	3'979,177	68	4.09	856,894	8,047,349,676
Morelos	1'552,878	313	1.59	367,283	2,991,551,622
Nayarit	919,739	34	.94	220,015	2,419,986,733
Nuevo León	3'826,240	59	3.93	887,591	5,548,536,421
Oaxaca	3'432,180	37	3.53	740,934	8,488,113,273
Puebla	5'070,346	148	5.21	1'065,386	7,957,022,148
Querétaro	1'402,010	116	1.44	298,657	2,736,375,789
Quintana Roo	873,907	22	.90	213,274	2,079,695,711
San Luis Potosí	2'296,363	36	2.36	492,616	5,000,567,550
Sinaloa	2'534,835	43	2.60	574,967	4,420,570,651
Sonora	2'213,370	12	2.27	529,315	5,347,724,719
Tabasco	1'889,367	77	1.94	412,759	4,046,398,619
Tamaulipas	2'747,114	34	2.82	682,091	5,730,764,472
Tlaxcla	961,912	237	.99	194,495	2,166,059,715
Veracruz	6'901,111	96	7.09	1'605,785	13,188,044,125
Yucatán	1'655,707	38	1.70	373,243	3,403,481,960
Zacatecas	1'351,207	18	1.39	299,639	3'230,160,348
Total	97'361,711		100	21'948,060	168,957,202,655

Fuente: Elaboración propia con los Resultados Preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda, y el Decreto correspondiente al Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000.

PROGRAMAS SECTORIALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

- * Programa de Desarrollo Educativo (SEP).
- * Programa de Ciencia y Tecnología (SEP).
- * Programa de Cultura (SEP).
- * Programa de Educación Física y Deporte (SEP).
- * Programa Nacional de Desarrollo Urbano (SEDESOL).
- * Programa de Vivienda (SEDESOL).
- * Programa de Pesca y Acuicultura (SEMARNAP).
- * Programa Forestal y de Suelo (SEMARNAP).
- * Programa de Medio Ambiente (SEMARNAP).
- * Programa Hidráulico (SEMARNAP).
- * Programa de Reforma del Sector Salud (SSA).
- * Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes (SCT).
- * Programa de Desarrollo del Sector Turismo (SECTUR).
- * Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía (SE).
- * Programa Nacional de Seguridad Pública (SEGOB).
- * Programa de Protección Civil (SEGOB).
- * Programa de Prevención y Readaptación Social (SEGOB).
- * Programa Nacional de la Mujer (SEGOB).
- * Programa Nacional de Población (SEGOB).
- * Programa de Desarrollo Informático (SHCP).
- * Programa de Modernización de la Administración Pública (SECODAM).
- * Programa de Política Industrial y de Comercio Exterior (SECOFI).
- * Programa Sectorial Agrario (SRA).
- * Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales (STPS).

Fuente: Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION DE LOS ESTADOS

ESTADO	NOMBRE DEL ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO	Fecha de Creación	Fecha de Inicio de Operación	Presup. '98 (P. No. 33)	Pers. Fis. Trans.	Pers. Est. Homol.	Bienes Mueb. Trans. Unid.	De Mueb. (Ta. Un.)	Clotas (P. Est. 1998) (Wifag)
AGUASCALIENTES	INST. DE SALUD DEL EDO. DE AGUASCALIENTES	18/09/97	27/05/97	185.3	1,743	1,063	8,357	56	15,181.3
BAJA CALIFORNIA	INST. DE SERVS. DE SALUD DEL EDO. DE B.C.	19/12/97	20/12/97	462.2	3,140	0	844	73	20,842.5**
BAJA CALIFORNIA SUR	INST. DE SERVS. DE SALUD DE B.C.S.	11/10/96	16/10/96	148.1	1,543	0	12,684	127	13,797.8
CAMPECHE	INST. DE SERVS. DESC. DE SALUD PUB. DEL EDO.	09/09/96	10/09/96	187.7	1,953	185	2,387	101	8,339.1
COAHUILA	SERVICIOS DE SALUD DE COAHUILA	26/11/96	03/12/96	260.5	2,603	203	7,265	134	23,077.3
COLIMA	SERVICIOS DE SALUD DEL EDO. DE COLIMA	26/11/96	19/11/96	169.2	1,690	1,940	9,778	98	7,112.8
CHIAPAS	INSTITUTO DE SALUD DEL EDO. DE CHIAPAS	04/12/96	04/12/96	621.7	5,955	478	2,541	188	15,574.3
CHIHUAHUA	SERVICIOS DE SALUD DE CHIHUAHUA	01/10/97	29/10/97	337.4	2,950	0	32,086	174	21,049.2
DISTRITO FEDERAL	SERVICIOS DE SALUD PUBLICA DEL D.F.	03/07/97	28/07/97	754.0	10,627	0	88,256	142	87,329.9
DURANGO	SERVICIOS DE SALUD DE DURANGO	26/09/96	10/10/96	268.3	3,167	50	23,917	133	14,946.0
GUANAJUATO	INSTITUTO DE SALUD PUB. DEL EDO. GTO.	22/11/96	28/11/96	485.2	4,649	378	49,696	390	55,312.8
GUERRERO	SERVICIOS ESTATALES DE SALUD	21/01/97	31/01/97	655.8	6,999	993	28,839	577	41,393.0
HIDALGO	SERVICIOS DE SALUD DE HIDALGO	18/11/96	22/11/96	347.5	4,125	191	28,017	372	21,233.2**
JALISCO	SERVICIOS DE SALUD JALISCO Y HOSPITAL CIVIL DE GUADALAJARA	31/03/97	02/04/97	753.8	6,169	0	102,163	510	29,125.2**
MEXICO	INSTITUTO DE SALUD DEL EDO. DE MEX.	15/10/96	01/11/96	1,377.9	17,937	6,884	51,110	641	108,823.4
MICHOACAN	SERVICIOS DE SALUD DE MICHOACAN	23/09/96	24/09/96	455.2	4,165	465	37,176	260	42,667.9
MORELOS	SERVICIOS DE SALUD DE MORELOS	27/11/96	21/11/96	235.9	2,553	630	8,383	197	12,286.0
NAYARIT	SERVICIOS DE SALUD DE NAYARIT	31/08/96	05/09/96	187.6	1,904	0	13,656	129	16,861.3
NUEVO LEON	SERVICIOS DE SALUD DE NUEVO LEON	18/12/96	20/12/96	405.9	4,369	708	8,360	363	25,230.9
OAXACA	SERVICIOS DE SALUD DE OAXACA	23/09/96	25/09/96	487.5	5,431	68	11,106	394	28,971.2
PUEBLA	SERVICIOS DE SALUD DEL EDO. DE PUE.	04/11/96	15/11/96	425.9	3,973	0	21,393	267	23,356.2
QUERETARO	SERVICIOS DE SALUD DEL EDO. DE QUERETARO	28/11/96	29/11/96	219.1	2,409	483	10,822	172	27,712.8**
QUINTANA ROO	SERVS. ESTATALES DE SALUD DEL EDO. Q. ROO.	18/10/96	18/10/96	192.2	1,902	182	11,757	140	17,704.6
SAN LUIS POTOSI	SERVICIOS DE SALUD DEL EDO. DE S.L.P.	11/09/96	12/09/96	233.2	2,310	0	16,257	132	20,907.0**
SINALOA	SERVICIOS DE SALUD DEL EDO. DE SINALOA	23/10/96	31/10/96	309.2	3,368	146	20,044	197	13,906.4
SONORA	SERVICIOS DE SALUD DE SONORA	12/03/97	17/03/97	381.8	3,361	1,943	20,316	264	31,371.4
TABASCO	SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE TABASCO	19/02/97	20/02/97	340.4	3,332	0	2,474	270	28,192.7
TAMAULIPAS	SERVICIOS DE SALUD DE TAMAULIPAS	22/01/97	07/02/97	430.8	4,310	1,734	26,396	161	32,243.4
TLAXCALA	SALUD DE TLAXCALA	05/11/96	06/11/96	160.8	1,550	180	22,829	157	14,432.3
VERACRUZ	SERVICIOS DE SALUD DE VERACRUZ	06/03/97	07/03/97	597.2	4,822	2,819	34,032	361	21,143.2
YUCATAN	SERVICIOS DE SALUD DE YUCATAN	13/12/96	16/12/96	264.0	2,558	501	12,878	98	9,132.2
ZACATECAS	SERVS. DE SALUD DE ZACATECAS	04/12/96	19/12/96	181.9	1,841	237	17,910	121	9,490.2
TOTALES				12,503.1	129,408	22,461	743,729	7,399	858,748.5

Fuente: Oficialía Mayor de la Secretaría de Salud, 2000.

**Acuerdos de Coordinación para la Integración Orgánica
y la Descentralización Operativa de Servicios de Salud que celebraron
el Poder Ejecutivo Federal y los Gobiernos de los Estados de:**

ESTADO	FECHA DE PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
Aguascalientes	17 de enero de 1989
Baja California	17 de enero de 1989
Baja California Sur	14 de marzo de 1988
Campeche	27 de abril de 1988
Chiapas	3 de marzo de 1989
Chihuahua	13 de mayo de 1988
Coahuila	16 de junio de 1989
Colima	29 de noviembre de 1988
Guanajuato	3 de marzo de 1989
Jalisco	1 de octubre de 1986
México	29 de noviembre de 1988
Morelos	15 de septiembre de 1986
Querétaro	26 de julio de 1989
Quintana Roo	27 de agosto de 1989
Sonora	1 de diciembre de 1986
Tabasco	1 de diciembre de 1986

Fuente: Elaboración propia, con las referencias citadas.

Convenios de Colaboración que con el Propósito de Descentralizar el Ejercicio de las Funciones de Control y Regulación Sanitaria celebran el Poder Ejecutivo Federal y los Gobiernos de los Estados de:

ESTADO	FECHA DE PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
Baja California Sur	12 de agosto de 1986
Colima	12 de agosto de 1986
Guanajuato	24 de noviembre de 1986
Guerrero	12 de agosto de 1986
Jalisco	12 de agosto de 1986
México	29 de agosto de 1986
Morelos	10 de agosto de 1986
Nuevo León	12 de agosto de 1986
Querétaro	12 de agosto de 1986
Sonora	12 de agosto de 1986
Tabasco	28 de julio de 1986
Tlaxcala	20 de agosto de 1986
Veracruz	24 de octubre de 1986

Fuente: Elaboración propia, con las referencias citadas.

**CATÁLOGO DE FUNCIONES DESCENTRALIZADAS
A LOS ORGANISMOS DE SALUD
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

0419

FUNCIONES GENERALES

1. Aplicar los procedimientos necesarios para mejorar la calidad de los servicios de salud a su cargo, de conformidad con las normas, políticas y estrategias del nivel federal.
2. Formular y ejecutar programas de salud en la entidad federativa, conforme a las normas, políticas y estrategias del nivel federal.
3. Realizar la capacitación, desarrollo y adiestramiento de su personal en las actividades descentralizadas a la entidad federativa, conforme a las normas, políticas y estrategias del gobierno federal.
4. Rendir los informes que solicite la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, con la periodicidad que determine sobre el ejercicio de las funciones, conforme a las disposiciones aplicables.
5. Suscribir y, en su caso, promover instrumentos de coordinación y concertación con los sectores público, social y privado, para el cumplimiento de los programas de salud a su cargo, reservándose expresamente la entidad federativa, las facultades y atribuciones de autoridad sanitaria.

**4. FUNCIONES EN MATERIA
DE
SALUBRIDAD GENERAL**

4.1 ATENCIÓN MÉDICA

6. Organizar, coordinar, operar, supervisar y evaluar en la entidad federativa, los servicios de salubridad general de la República, en materia de atención médica y asistencia social.
7. Formular y ejecutar programas de salud en las materias de atención médica y asistencia social en la entidad federativa, conforme a las normas y políticas del nivel federal, procurando su participación programática en el Sistema Nacional de Salud.
8. Coordinar, evaluar y dar el seguimiento, en el ámbito de la entidad federativa, de los servicios de salud a los que se refiere el artículo 34, fracción II de la Ley General de Salud, conforme a las normas, políticas y estrategias del nivel federal.
9. Organizar, coordinar y vigilar en la entidad federativa, el ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud.
10. Mantener actualizado el inventario de la entidad federativa, en materia de investigación para la salud y ejercer el control sanitario de ésta en seres humanos, conforme a las normas políticas y estrategias del nivel federal.
11. Vigilar y controlar la prestación de servicios de atención médica y asistencia social que proporcionen los sectores público, social y privado de la entidad federativa, según lo previsto en el Acuerdo Secretarial N° 141, Artículo Primero, fracción III. DOF 29-07-97. Listado A. Para llevar a cabo dichas acciones, las órdenes de visita y las resoluciones derivadas de la verificación, deberán ser emitidas por la autoridad federal.
12. Aplicar los lineamientos complementarios de vigilancia sanitaria, para garantizar la calidad en la prestación de los servicios de atención médica y asistencia social que otorgan las instituciones públicas de salud de la entidad federativa.

13. Aplicar los programas y procedimientos necesarios para mejorar la calidad de los servicios de atención médica de las instituciones públicas de salud, conforme a las normas, políticas y estrategias del nivel federal.
14. Integrar los expedientes de las solicitudes de autorizaciones para la operación y funcionamiento de establecimientos de servicios de salud que lo requieran en la entidad federativa.
15. Integrar los expedientes relativos a la imposición de sanciones y medidas de seguridad, con sujeción al procedimiento que establece el Capítulo III del Título Decimoctavo de la Ley General de Salud.
16. Recibir los avisos de funcionamiento de los establecimientos de los servicios de salud que lo requieran, conforme al Acuerdo Secretarial N° 141, Artículo Primero, fracción III. DOF 29-07-97. Listado A.
17. Recibir el aviso de designación, renuncia o sustitución del responsable sanitario de establecimientos de servicios de salud.
18. Vigilar el cumplimiento de la reglamentación, conforme a la normatividad vigente, inherente a la construcción, equipamiento, mantenimiento, conservación, ampliación, remodelación y rehabilitación de los establecimientos dedicados a la prestación de servicios de atención médica y de los sectores público, social y privado.
19. Integrar los expedientes de las solicitudes de autorización sanitaria para la ejecución de obras de construcción, equipamiento, ampliación, remodelación, rehabilitación y demolición de establecimientos dedicados a la prestación de servicios de salud.

20. Organizar y operar el Centro de Procuración de Órganos de la entidad federativa, y actuar como disponente secundario de órganos, tejidos y cadáveres humanos con fines terapéuticos, de docencia e investigación; conforme a las normas, políticas y estrategias emitidas por el nivel federal, y participar en el Programa Nacional de Trasplantes.
21. Recibir los avisos de inscripción o modificación de la designación, renuncia o sustitución de miembros de las Comisiones de Investigación, Ética y Bioseguridad.

4.2 SALUD REPRODUCTIVA Y PLANIFICACIÓN FAMILIAR

22. Organizar, coordinar, supervisar y evaluar los servicios de salud reproductiva y planificación familiar a cargo de los sectores público, social y privado en la entidad federativa.
23. Formular y ejecutar el Programa de Salud Reproductiva de la entidad federativa, conforme a las normas y políticas del nivel federal, procurando su participación programática en el Sistema Nacional de Salud.
24. Operar sistemas, modelos, estrategias y procedimientos para la atención de la salud reproductiva y la planificación familiar en la entidad federativa, conforme a las normas, políticas y estrategias del nivel federal.
25. Realizar actividades de capacitación y adiestramiento para la operación de los programas de salud reproductiva y planificación familiar en la entidad federativa, conforme a las normas y políticas del nivel federal.
26. Reproducir, diseñar y elaborar el material necesario, especialmente el de carácter educativo, que apoye el desarrollo de los programas de salud reproductiva y planificación familiar en la entidad federativa, conforme a las normas del nivel federal.
27. Elaborar información estadística local respecto a la salud reproductiva y planificación familiar y proporcionarla al nivel central, conforme a las disposiciones aplicables
28. Asesorar técnica y administrativamente en materia de salud reproductiva, al personal administrativo, operativo y prestador de servicios de la entidad federativa, para garantizar el desarrollo adecuado del programa, de acuerdo con la normatividad establecida por el nivel federal.

29. Aplicar lineamientos para la adquisición, distribución y control de insumos requeridos para la operación del programa de salud reproductiva en la entidad federativa.
30. Desarrollar actividades de información, educación y comunicación, en materia de salud reproductiva en la entidad federativa, conforme a lo establecido por el nivel federal.

4.3 PROMOCIÓN DE LA SALUD

31. Operar sistemas y modelos, así como elaborar e instrumentar estrategias y procedimientos para la promoción de la salud en la entidad federativa.
32. Desarrollar conocimientos, aptitudes y comportamientos favorables para la salud individual, familiar y colectiva, mediante el uso de mecanismos de educación, orientación y atención.
33. Aplicar los lineamientos para la programación y presupuestación de las acciones de promoción de la salud, emitidos por el nivel federal.
34. Ejercer acciones de supervisión y evaluación en la entidad federativa, tendientes a optimizar el desarrollo de los programas de promoción de la salud.
35. Desarrollar estrategias de comunicación educativa en apoyo a programas prioritarios en la entidad federativa.
36. Diseñar, producir, reproducir y distribuir materiales educativos que contribuyan al logro de los objetivos de las acciones sustantivas de promoción de la salud y de los programas prioritarios de la entidad federativa.
37. Promover y desarrollar convenios de coordinación y concertación con gobiernos de otras entidades federativas y de los municipios, así como con las instituciones públicas, privadas y sociales para la ejecución de programas de promoción de la salud.
38. Promover y desarrollar convenios de concertación de acciones de promoción de la salud con los medios de comunicación masiva en la entidad federativa.

39. Promover y asesorar la integración y operación de comités locales y municipales de salud.
40. Promover e impulsar la participación de la sociedad para que realice acciones a favor de la salud.
41. Sensibilizar y capacitar a presidentes municipales y personal de los ayuntamientos sobre el Programa de Municipios Saludables.
42. Realizar actividades de capacitación, adiestramiento y actualización del personal de salud, del nivel central de la entidad federativa, jurisdiccional y local, responsable de instrumentar los programas de promoción de la salud.

4.4 MEDICINA PREVENTIVA

43. Programar, coordinar y dictaminar las necesidades de recursos para los programas de prevención y control de enfermedades.
44. Programar y coordinar la detección de necesidades de capacitación, y llevar a cabo los cursos necesarios en el ámbito del nivel central de la entidad federativa y del jurisdiccional, para la prevención y control de enfermedades.
45. Programar y coordinar medidas de prevención y control de enfermedades y accidentes en la entidad federativa.
46. Coordinar la investigación aplicada sobre aspectos preventivos de causalidad social, de acuerdo con las necesidades en la entidad federativa.
47. Programar y coordinar la supervisión, asesoría y evaluación de programas prioritarios para la prevención y control de enfermedades en la entidad federativa.
48. Conducir y coordinar las sesiones de los Comités de Salud de Programas Prioritarios.
49. Dirigir las estrategias operativas del Programa de Atención a la Salud del Niño, con base en las políticas y lineamientos nacionales que permitan mejorar los niveles de salud de la población menor de 5 años.
50. Establecer las metas de operación de los componentes del Programa de Atención a la Salud del Niño (Vacunación Universal, Prevención y Control de Enfermedades Diarreicas, Prevención y Control de Enfermedades Respiratorias Agudas y Nutrición).

51. Controlar el Programa de Atención a la Salud del Niño mediante la aplicación y desarrollo de los sistemas de información, supervisión y evaluación en la entidad federativa, para la identificación y corrección de desviaciones de las actividades del programa, con el propósito de mejorar los procesos y resultados.
52. Establecer y operar un centro de capacitación al personal operativo y a las madres, sobre la prevención y control de la salud del niño menor de 5 años.
53. Concertar con los sectores público, social y privado de la entidad federativa, la aportación de apoyos para comunicación educativa, participación comunitaria y elaboración de materiales promocionales y educativos, con base en lineamientos nacionales.
54. Formular el Programa para la Prevención y Control del VIH/SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual de la entidad federativa.
55. Prestar servicios de prevención y control del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual en la entidad federativa (detección, diagnóstico, tratamiento, seguimiento a pacientes y contactos, promoción y distribución de condones).
56. Supervisar y evaluar las actividades del Programa de Prevención y Control del VIH/SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual.
57. Capacitar al personal de salud de las unidades aplicativas sobre VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual.

4.5 CONTROL SANITARIO DE LA DISPOSICIÓN DE SANGRE HUMANA

- AS 58. Organizar, operar, supervisar y evaluar en el territorio de la entidad federativa, los servicios de control y vigilancia sanitaria de la disposición de sangre, sus componentes y células progenitoras hematopoyéticas; con fines terapéuticos, de docencia y de investigación.
59. Formular y ejecutar en la entidad federativa programas de salud en esta materia de salubridad general, conforme a las normas y políticas del nivel federal, procurando su participación programática en el Sistema Nacional de Salud.
60. Organizar y operar el Centro de Transfusión Sanguínea de la Entidad Federativa, conforme a las normas y políticas nacionales del nivel federal.
61. Coordinar los programas a cargo de los sectores público, social y privado para la disposición de sangre, sus componentes y células progenitoras hematopoyéticas, con fines terapéuticos, de docencia y de investigación.
62. Organizar, coordinar y, en su caso, operar la campaña en la entidad federativa de obtención altruista de sangre, componentes sanguíneos y células progenitoras hematopoyéticas, y realizar actividades de promoción en la materia, conforme a las normas y políticas del nivel federal.
63. Actuar como disponente secundario respecto de la sangre, sus componentes, y células progenitoras hematopoyéticas, con fines terapéuticos, de docencia y de investigación, en términos de lo previsto en la Ley General de Salud y sus disposiciones reglamentarias.

64. Otorgar y revocar los permisos para la internación y salida del territorio nacional, de unidades de sangre, componentes sanguíneos y células progenitoras hematopoyéticas para uso terapéutico individual, así como de muestras de sangre, concentrado de eritrocitos, suero y plasma, con fines de diagnóstico, docencia e investigación.
- AS
65. Realizar actividades de capacitación, adiestramiento y educación para la salud en materia de hematología y medicina transfusional, conforme a las normas, criterios y políticas del nivel federal.
66. Vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud y sus disposiciones reglamentarias en esta materia, en los establecimientos de los sectores público, social y privado que hacen disposición de sangre, componentes sanguíneos y células progenitoras hematopoyéticas, así como recibir e integrar la documentación correspondiente a los avisos de responsable y de licencia sanitaria y llevar a cabo la vigilancia y control de los establecimientos.
- AS

4.6 VIGILANCIA EPIDEMIOLÓGICA

67. Coordinar la elaboración, en su caso, elaborar y mantener actualizados los registros nominales de casos nuevos de enfermedades, tanto transmisibles como no transmisibles que sean de interés epidemiológico.
68. Identificar e investigar los problemas epidemiológicos sujetos a las medidas de prevención y control.
69. Operar conforme a las normas, políticas y estrategias del nivel federal, los programas nacionales de vigilancia epidemiológica.
70. Llevar a cabo las actividades de sanidad internacional, con base en la reglamentación vigente, cuando exista el servicio correspondiente en la entidad federativa.
71. Realizar actividades de capacitación y adiestramiento dirigidas al personal operativo de la entidad federativa respecto del sistema de vigilancia epidemiológica; conforme a las normas, políticas y estrategias del nivel federal.
72. Coordinar en el ámbito de la entidad federativa, los programas a cargo de los sectores público, social y privado, para la vigilancia epidemiológica.
73. Organizar, coordinar, operar, supervisar y evaluar, en el territorio de la entidad federativa, el sistema de vigilancia epidemiológica.
74. Atender urgencias epidemiológicas en la entidad federativa y notificar al nivel central.
75. Difundir de manera oportuna los resultados y la información generada a nivel de la entidad federativa, por las actividades de vigilancia e investigación epidemiológica.

76. Apoyar la planeación y operación del sistema de encuestas nacionales de salud y desarrollar conforme a las normas de carácter federal, encuestas de salud que respondan a las necesidades de la entidad federativa.
77. Operar, en la entidad federativa, el Sistema de Vigilancia Epidemiológica Internacional.

REFERENCIA Y CONTROL EPIDEMIOLÓGICO.

78. Realizar la toma y procesamiento primario de muestras para el diagnóstico de laboratorio, en apoyo a los programas sustantivos.
79. Capacitar al personal de los laboratorios de la entidad federativa, en el diagnóstico de laboratorio, en apoyo a programas sustantivos.
80. Realizar el control de calidad externo y supervisión de los laboratorios pertenecientes a los servicios de salud de la entidad federativa.

LABORATORIO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA.

81. Desarrollar los procedimientos para la operación de los laboratorios de control físico-químico, microbiológico o toxicológico.
82. Establecer en la entidad federativa el marco analítico, con base en la infraestructura y demanda del servicio.
83. Establecer en la entidad federativa metas de actividad analítica en relación con programas de prevención y control de enfermedades y regulación sanitaria.

84. Evaluar las actividades de la Red de Laboratorios de la entidad federativa.
85. Realizar el control analítico, microbiológico y físico químico de agua y hielo.
86. Realizar el control analítico de alimentos congelados, preparados, frutas y legumbres; golosinas, bebidas alcohólicas y bebidas no alcohólicas; pescados y mariscos; productos naturistas; mieles, jarabes, jaleas, café; harinas, galletas y pastas; carne y derivados.
87. Capacitar al personal con base en las necesidades detectadas.

**5. FUNCIONES EN MATERIA DE
REGULACIÓN Y FOMENTO
SANITARIO**

5.1 BIENES Y SERVICIOS

88. Recibir los avisos de funcionamiento, efectuar las acciones de control, vigilancia y fomento sanitario, que incluyen la verificación, dictaminación, notificación de resultados, aplicación de medidas de seguridad y sanciones administrativas; así como el seguimiento de las determinaciones emitidas respecto de los giros que se indican en el Acuerdo Secretarial N° 141, Artículo Primero, fracción II. DOF 29-07-97, listado B.
89. Expedir los permisos sanitarios previos de importación, recibir los avisos sanitarios de importación, y expedir los certificados para exportación, previa suscripción del acuerdo de coordinación respectivo entre la entidad federativa y la Secretaría de Salud del Gobierno Federal.

5.2 INSUMOS PARA LA SALUD

90. Recibir los avisos de funcionamiento de las farmacias, droguerías y boticas. Integrar los expedientes de las solicitudes de licencia de farmacias, droguerías y boticas que expenden estupefacientes, psicotrópicos, vacunas, toxoides, sueros y antitoxinas de origen animal y hemoderivados; y recibir el aviso de responsable sanitario correspondiente.
91. Recibir los avisos de funcionamiento y de responsable sanitario, e integrar los expedientes de solicitudes de licencia sanitaria de los almacenes de depósito y distribución de medicamentos, estupefacientes, psicotrópicos, vacunas, toxoides, sueros y antitoxinas de origen animal y hemoderivados.
92. Realizar la vigilancia y control de farmacias, droguerías, boticas y almacenes de depósito y distribución de medicamentos, para lo que se requerirá que la orden de visita y la resolución final sean emitidas por la autoridad federal.
93. Integrar el expediente de las solicitudes de permiso sanitario de importación y controlar su ejercicio y aplicación en la entidad, en relación con medicamentos sin registro que no sean o contengan estupefacientes y/o psicotrópicos, destinados a uso personal, donación, maquila que no se comercialice en el país e instituciones gubernamentales.
94. Vigilar la publicidad de información a los médicos, sobre el uso y prescripción de los medicamentos.

95. Expedir los permisos para utilizar recetarios especiales con código de barras para prescribir estupefacientes; recibir los avisos de provisiones de compraventa de estupefacientes para farmacias, droguerías y boticas, e integrar el expediente de las solicitudes de permiso de libros de control de estupefacientes y psicotrópicos para farmacias, droguerías y boticas.
96. Realizar la vigilancia y control de almacenes de depósito y distribución de dispositivos médicos y recibir los avisos de funcionamiento y de responsable sanitario.
97. Expedir y controlar los permisos de importación de dispositivos médicos sin registro, destinados a uso personal, donación, maquila que no se comercialice en el país e instituciones gubernamentales.
98. Vigilar la publicidad de información médica para el uso y prescripción de dispositivos médicos.

5.3 SALUD AMBIENTAL

99. Realizar el control y vigilancia sanitarios de los giros que se mencionan en el Acuerdo Secretarial N° 141. Artículo Primero, fracción IV. DOF 29-07-97. Listado C.
AS
100. Aplicar métodos, procedimientos, y coordinar el sistema local de saneamiento básico.
101. Realizar la certificación de pozos públicos y privados de sistemas formales de abastecimiento de agua potable.
AS

5.4 CONTROL SANITARIO DE LA PUBLICIDAD

102. Expedir autorizaciones previas y llevar a cabo la vigilancia sanitaria de la publicidad, en medios publicitarios locales de:

- AS • Servicios de Salud.
- Equipos médicos con registro sanitario.
- Procedimientos de embellecimiento.

103. Realizar la vigilancia sanitaria de la publicidad en medios publicitarios locales de:

- AS • Bebidas no alcohólicas.
- Alimentos.
- Productos de limpieza y aseo.
- Artículos de perfumería y belleza.

104. Coadyuvar en la vigilancia sanitaria de la publicidad en medios publicitarios locales de:

- AS • Suplementos alimenticios
- Productos biotecnológicos
- Bebidas alcohólicas,
- Tabaco,
- Medicamentos de libre venta,
- Plaguicidas,
- Fertilizantes, y
- Sustancias tóxicas.

**6. FUNCIONES EN MATERIA DE
SERVICIOS DE APOYO Y
ADMINISTRATIVOS**

6.1 PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN. RECURSOS FINANCIEROS

105. Integrar el Programa Operativo Anual, el Anteproyecto de Presupuesto, así como el Programa de Inversiones de los servicios de salud de la entidad federativa, para su aprobación de su Órgano de Gobierno.
106. Aprobar en el Órgano de Gobierno de los Servicios de Salud de la entidad federativa los requerimientos de ampliación del presupuesto y gestionar su autorización ante la Secretaría de Salud.
107. Operar mecanismos para el ejercicio y control del presupuesto de los servicios de salud de la entidad federativa y realizar el registro contable, para integrar la Cuenta Pública del Gobierno de la entidad federativa.
108. Realizar modificaciones a la Estructura Orgánica, así como elaborar y actualizar los manuales de organización, procedimientos y servicios al público de los servicios de salud de la entidad federativa y someterlos para su autorización al Órgano de Gobierno.
109. Elaborar el Reglamento Interior de los servicios de salud de la entidad y someterlo a la aprobación del Órgano de Gobierno del Organismo y difundirlo por el medio oficial correspondiente.
110. Desarrollar y supervisar la aplicación de sistemas y mecanismos de modernización de la administración de los servicios de salud de la entidad federativa.

6.2 RECURSOS HUMANOS

111. Aplicar, controlar y evaluar el funcionamiento del sistema de administración de personal de los servicios de salud de la entidad federativa, conforme a la normatividad establecida por la Secretaría de Salud, así como mantener coordinación con las dependencias del gobierno estatal.
112. Controlar y evaluar el ejercicio del presupuesto autorizado por el capítulo 1000 de servicios personales, conforme al tabulador de sueldos y el analítico de puestos autorizados, así como tramitar y controlar las adecuaciones presupuestales que procedan, en los servicios de salud de la entidad federativa.
113. Aplicar y controlar los recursos autorizados para el personal eventual de los programas de cólera y vacunación en los servicios de salud de la entidad federativa.
114. Aplicar y controlar los recursos para el pago de vales de dispensa en los servicios de salud de la entidad federativa.
115. Autorizar, efectuar y controlar los cambios de adscripción dentro de los servicios de salud de la entidad federativa.
116. Aplicar, controlar y registrar los movimientos e incidencias de los servidores públicos adscritos a los servicios de salud de la entidad federativa.
117. Dictaminar y validar los casos susceptibles de acogerse a los términos del manual para prevenir y disminuir riesgos de trabajo, acorde a las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud.
118. Instrumentar, optimizar y coordinar el pago correcto y oportuno de las remuneraciones a los servidores públicos de los servicios de salud de la entidad federativa, conforme al Sistema Integral de Administración de Personal (SIAP).

119. Registrar, aplicar y controlar las cuentas del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), de los trabajadores de los servicios de salud de la entidad federativa.
120. Efectuar la retención y el entero del Impuesto Sobre Productos del Trabajo (ISPT) de los trabajadores, en los servicios de salud de la entidad federativa.
121. Efectuar, controlar y enterar a terceros institucionales, las cuotas y descuentos correspondientes, de los trabajadores de los servicios de salud de la entidad federativa:

6.3 RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES

122. Efectuar las adquisiciones de artículos de consumo, mobiliario, instrumental y equipo médico y administrativo, y los que requieran los servicios de salud de la entidad federativa, así como aplicar las sanciones correspondientes, de acuerdo a las normas del gobierno local.
123. Administrar los almacenes de los servicios de salud de la entidad federativa, mediante un sistema de control de inventario; así como vigilar y realizar la recepción, guarda, conservación y verificación de calidad, de los bienes e insumos para la salud, en apego a la normatividad vigente en la materia del gobierno estatal.
124. Llevar, controlar y actualizar en forma permanente, el inventario físico de los bienes muebles en los servicios de salud de la entidad federativa, de acuerdo con la regulación del gobierno local.
125. Realizar y controlar la distribución de bienes e insumos, de acuerdo con las necesidades y requerimientos de las unidades de salud de la entidad federativa.
126. Controlar el sistema de inventario de bienes muebles, en los servicios de salud de la entidad federativa.
127. Determinar y tramitar la baja y destino final de bienes muebles de los servicios de salud de la entidad federativa, en apego a las normas locales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

128. Emitir dictámenes técnicos de baja y destino final de bienes muebles, y de los demás bienes de los servicios de salud de la entidad federativa, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.
129. Llevar, controlar y actualizar el inventario físico de los bienes inmuebles y promover la regularización de los mismos; así como tramitar los contratos que otorguen o cedan el uso o goce de los bienes referidos, en los servicios de salud de la entidad federativa.
130. Vigilar el cumplimiento de los ordenamientos legales que rijan la materia de abastecimiento, en los servicios de salud de la entidad federativa.
131. Coordinar y hacerse cargo del Secretariado Ejecutivo del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Organismo Público Descentralizado de Salud de la entidad federativa, así como vigilar el cumplimiento de sus acuerdos y recomendaciones, y realizar los concursos que establezcan las disposiciones aplicables, determinando los bienes que sean susceptibles de adquirir en forma consolidada.
132. Suscribir los convenios y contratos conforme a los lineamientos jurídicos emitidos por el gobierno del estado, y tramitar en coordinación con el área de asuntos jurídicos, los convenios y contratos de conservación y mantenimiento, arrendamiento y de servicios generales.
133. Integrar el Programa Anual de Adquisiciones y Suministros, en coordinación con las unidades administrativas competentes, así como establecer los mecanismos de control que se deben observar en los servicios de salud de la entidad federativa.

134. Realizar la desincorporación de bienes inmuebles, y la baja y destino final de bienes muebles, previa aprobación del Órgano de Gobierno de los servicios de salud de la entidad federativa.

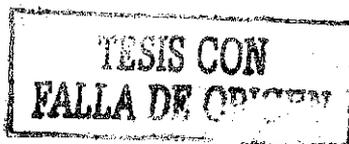
135. Integrar, coordinar y controlar las actividades de documentación institucional, en los servicios de salud de la entidad federativa.

6.4 CUOTAS DE RECUPERACIÓN

136. Regular, operar y controlar el sistema de cuotas de recuperación en la entidad federativa.
137. Operar la unidad del Patrimonio de la Beneficencia Pública de la entidad federativa.

6.5 OBRA PÚBLICA, CONSERVACIÓN, MANTENIMIENTO Y EQUIPAMIENTO

138. Celebrar, con base en los resultados de los procesos de licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa, los contratos de obra pública, servicios o adquisiciones destinados a la conservación y mantenimiento de unidades médicas de primer nivel de atención, de acuerdo a los planes de inversión autorizados y programas de acciones establecidos en el Plan Estatal Maestro de Infraestructura Física en Salud para Población Abierta de la entidad federativa, en apego a la normatividad técnica y leyes que regulan la materia; así como llevar a cabo el seguimiento de cada uno de ellos.
139. Celebrar, con base en los resultados de los procesos de licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa, los contratos de obra pública, servicios o adquisiciones en materia de obra civil, rehabilitación y suministro de equipos electromecánicos en unidades médicas de primer nivel de atención, de acuerdo a los planes de inversión autorizados y programas de acciones establecidos en el Plan Estatal Maestro de Infraestructura Física en Salud para Población Abierta de la entidad, en apego a la normatividad técnica y leyes que regulan la materia; así como llevar a cabo el seguimiento de cada uno de ellos.
140. Celebrar, con base en los resultados de los procesos de licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa, los contratos de obra pública y servicios para la rehabilitación de unidades médicas de primer nivel, de acuerdo a los planes de inversión autorizados y programas de acciones establecidos en el Plan Estatal Maestro de Infraestructura Física en Salud para Población Abierta de la entidad federativa, en apego a la normatividad técnica y leyes que regulan la materia; así como llevar a cabo el seguimiento de cada uno de ellos.



141. Celebrar, con base en los resultados de los procesos de licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa, los contratos de obra pública, servicios o adquisiciones destinados a la conservación y mantenimiento de equipo médico de segundo nivel, de acuerdo a los planes de inversión autorizados y programas de acción establecidos en el Plan Estatal Maestro de Infraestructura Física en Salud para Población Abierta de la entidad federativa, en apego a la normatividad técnica y leyes que regulan la materia; así como llevar a cabo el seguimiento de cada uno de ellos.

142. Celebrar, con base en los resultados de los procesos de licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa, los contratos de obra pública, servicios o adquisiciones para la conservación y mantenimiento de obra civil de unidades médicas de segundo nivel de atención, de acuerdo a los planes de inversión autorizados y programas de acción establecidos en el Plan Estatal Maestro de Infraestructura Física en Salud para Población Abierta de la entidad federativa, en apego a la normatividad técnica y leyes que regulan la materia; así como llevar a cabo el seguimiento de cada uno de ellos.

143. Celebrar, con base en los resultados de los procesos de licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa, los contratos de supervisión de servicios subrogados, en apego a la normatividad técnica y leyes que regulan la materia; así como llevar a cabo el seguimiento de cada uno de ellos.

7. OTRAS FUNCIONES

7.1 ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

144. Recopilar, validar e integrar la información estadística de la entidad federativa que generan las instituciones del sector, referentes a los ámbitos de cobertura, recursos disponibles, prestación de servicios y daños a la salud de la población.
145. Participar en el levantamiento anual de la Encuesta Nacional de Unidades Médicas Privadas con servicio de hospitalización.
146. Analizar la información sobre natalidad y mortalidad de la entidad federativa, a fin de evaluar su confiabilidad y proponer estrategias para mejorar su calidad, cobertura y oportunidad.
147. Administrar la recepción, depuración, validación e integración de los informes estadísticos, que sobre el Subsistema de Servicios, reportan mensualmente las áreas jurisdiccionales de estadística.
148. Administrar la recepción, depuración, validación e integración de los informes estadísticos de la entidad federativa, que sobre el Registro Nacional de Infraestructura en Salud (RENIS), reportan anualmente las áreas jurisdiccionales de estadística.
149. Obtener la información estadística sobre morbilidad y mortalidad hospitalaria que se genera en las unidades de salud de la entidad federativa, mediante la recopilación, crítica, codificación, captura y procesamiento de los formatos estadísticos correspondientes.
150. Planear y coordinar el desarrollo informático de la entidad federativa.
151. Planear y coordinar la integración y ejecución del Programa Institucional de Desarrollo Informático, en la entidad federativa.

152. Propiciar el intercambio de proyectos y experiencias en informática, con el nivel central, con otras entidades federativas y con otros organismos.
153. Planear y coordinar el proceso de programación y presupuestación del componente de informática, a efecto de integrar el programa operativo anual de la entidad federativa.
154. Planear, coordinar y dictaminar las necesidades de uso de equipo de cómputo, de desarrollo de sistemas y de adquisiciones de bienes y servicios informáticos, de la entidad federativa.
155. Desarrollar, implantar y mantener actualizado el Sistema de Identificación de Recursos Informáticos, generando información de apoyo para las áreas de planeación y dictaminación de bienes y servicios informáticos, en la entidad federativa.
156. Planear y coordinar las sesiones del Subcomité de Informática de la entidad federativa.
157. Planear y coordinar la investigación sobre tecnología informática de vanguardia y la evaluación de calidad y desempeño en equipos de cómputo, comunicaciones, redes y programas de computación, a fin de seleccionar y recomendar la tecnología más adecuada a las necesidades de las unidades administrativas de la entidad federativa.

158. Planear el desarrollo de programas de cómputo y sistemas para el procesamiento en computadoras personales y redes, así como su documentación técnica, vigilando su instalación y su adecuada operación mediante supervisión, asesoría, capacitación y mantenimiento, con base en la normatividad nacional.
159. Investigar y proponer las alternativas para actualizar y mantener en vanguardia tecnológica, la Red de Comunicaciones de voz y datos de la entidad federativa, de acuerdo con las necesidades de la institución y con base en la normatividad de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal.
160. Planear, administrar y coordinar los servicios de la Red de Comunicación de voz y datos de la entidad federativa, con base en la normatividad de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal.
161. Planear, diseñar e implantar las instalaciones eléctricas y de datos para redes de computadoras, en la entidad federativa.
162. Planear y coordinar la capacitación, asesoría y apoyo técnico en informática, a las unidades administrativas y de salud de la entidad federativa.
163. Operar, supervisar y evaluar el Centro de Información sobre Salud de la entidad federativa.
164. Diseñar y operar sistemas y programas para la difusión de información técnica, científica y estadística sobre salud, a través de Intranet de la SSA y de Internet.

7.2 ENSEÑANZA EN SALUD

165. Integrar y coordinar el Comité para la Formación y Capacitación de Recursos Humanos de la entidad federativa, y vigilar que opere de acuerdo con la normatividad de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal.
166. Determinar y definir las prioridades de la entidad federativa en cuanto a la formación de profesionales, técnicos y auxiliares, en lo que a salud se refiere, con base en la planeación respectiva, y considerando las necesidades de atención a mediano y largo plazo, con base en la normatividad federal.
167. Definir y aplicar las estrategias y medidas adecuadas para la programación de la formación de los profesionales, técnicos y auxiliares en salud que la entidad federativa requiera, con base en la normatividad y prioridades nacionales, de acuerdo con las dependencias del Sector Salud y del Educativo.
168. Coordinar, supervisar y evaluar los programas docentes de pregrado y posgrado de las unidades médicas receptoras de los servicios de salud de la entidad federativa, de acuerdo con la normatividad vigente.
169. Supervisar y evaluar los programas de formación y desarrollo de recursos humanos para la salud de las unidades operativas de la entidad federativa.
170. Conducir los programas de formación y capacitación de personal técnico comunitario.
171. Administrar los recursos presupuestales y realizar el pago de transportación, alojamiento y alimentación de los médicos especialistas, incluidos y asignados al Programa de Rotación Rural de Residencias Médicas.



172. Efectuar el pago de becas para internos de pregrado, pasantes en servicio social y residentes, con base en los lineamientos establecidos por la Secretaría de Salud del Gobierno Federal.
173. Programar, presupuestar y adquirir los uniformes de médicos internos, médicos pasantes en servicio social y médicos residentes, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Secretaría de Salud.
174. Programar, presupuestar y adquirir el acervo bibliohemerográfico para las unidades hospitalarias, sedes de médicos residentes.
175. Programar y presupuestar el apoyo de material didáctico a médicos residentes de los servicios de salud de la entidad federativa.
176. Programar y realizar la rotación rural de los médicos que realizan la especialidad de acuerdo con la normatividad emitida por la Secretaría de Salud del Gobierno Federal.
177. Coordinar las acciones de enseñanza del Sector Salud de la entidad federativa, de acuerdo con la normatividad establecida por la Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud.
178. Coordinar y asesorar en la elaboración de convenios que se celebren en la entidad federativa entre las instituciones de enseñanza superior y el Sector Salud, y vigilar su cumplimiento.
179. Elaborar el Diagnóstico de Necesidades de Capacitación de la entidad federativa, sistematizar el procedimiento y mantenerlo actualizado, de acuerdo con la normatividad correspondiente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

180. Elaborar, ejecutar, supervisar y evaluar el Programa de Capacitación de la entidad federativa, de acuerdo con las políticas y estrategias nacionales.
181. Supervisar el Sistema de Capacitación de la entidad federativa, en los ámbitos jurisdiccional y unidad operativa, de acuerdo con la normatividad de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal.
182. Dictaminar en la entidad federativa, por medio de las Comisiones Centrales Mixtas de Capacitación, la participación de los trabajadores en otra entidad federativa, en actividades educativas con duración de hasta 30 días.
183. Dictaminar en la Comisión Central de la entidad federativa, la autorización de las becas contenidas en el Reglamento de Capacitación, como son: internado de pregrado, servicio social de pasantes, especialidades, maestrías en salud pública y cursos postécnicos, de acuerdo con la normatividad correspondiente.
184. Ejercer y controlar el presupuesto que se asigne, con objeto de satisfacer las necesidades identificadas en el diagnóstico de capacitación, realizado en la entidad federativa.