

00463

2



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN EL NUEVO MARCO DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

MARÍA GUADALUPE ENRIQUEZ MENDOZA

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

ASESOR: MTRO. JOSÉ DE JESÚS RAMÍREZ MACÍAS





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.

**TESIS
CON
FALLA DE
ORIGEN**

ÍNDICE

Introducción

1

PRIMERA PARTE. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIG's)

Capítulo I. El Contexto Actual de la Administración Pública

I.1. La Administración Pública en la Actualidad	6
I.2. Enfoques Actuales de la Administración Pública	12
I.2.1. Gerencia Pública	12
I.2.2. Política Pública	15
I.2.3. Nuevo Institucionalismo	18

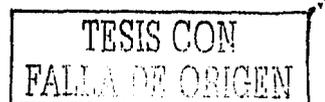
Capítulo II. Las Relaciones Intergubernamentales

II.1. Antecedentes	23
II.2. Definiendo las Relaciones Intergubernamentales	27
II.3. Rasgos Esenciales de las RIG's	33
II.4. Las Fases de la RIG's	42
II.5. Dimensiones y Perspectivas de las RIG's	47
II.6. Modelos y Enfoques de las RIG's	55
II.7. Diferenciación entre el Federalismo y las RIG's	59

SEGUNDA PARTE LA REFORMA DEL ESTADO Y LAS RIG's EN MÉXICO

Capítulo III. La Reforma del Estado Mexicano

III.1. Origen de la Crisis del Sistema: Pauta para la Reforma del Estado	66
III.2. El "Nuevo" Federalismo	69
III.3. La Reforma Municipal	89
III.4. Hacia una Crítica de la Reforma del Estado Mexicano	92



Capítulo IV. Las Relaciones Intergubernamentales en México	96
IV.1. Antecedentes de las RIG's en México	96
IV.2. Cómo se Concibieron las RIG's en el Régimen Autoritario	102
IV.3. Problemas en la Dinámica de las RIG's	109

TERCERA PARTE. LA TRANSICIÓN DE LAS RIG's EN LA NUEVA PLURALIDAD MEXICANA

Capítulo V. Análisis de Casos	116
V.1. El Problema de las Casetas de Peaje en Ciudad Juárez	117
V.2. La Ley Bartlett en Puebla	125
Conclusiones	135
Bibliografía	142

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Introducción

El avance de la democracia en nuestro país que derivó, entre otras cosas, en la pérdida de la presidencia de la república por parte del Partido Revolucionario Institucional, en la conformación plural del Congreso, así como en el triunfo electoral en un importante número de gubernaturas y alcaldías de los partidos de oposición, ha abierto nuevas vetas de investigación política en el ámbito académico mexicano. En particular, el tema del municipio ha ocupado la atención de muchos estudiosos, sin embargo, el fenómeno de las relaciones intergubernamentales en general no ha sido abordado con profundidad en esta nueva fase del pluralismo político.

Los estudios que se han realizado sobre el fenómeno de las relaciones intergubernamentales se han orientado desde la perspectiva del federalismo o de la descentralización tradicional, es decir, siempre desde una perspectiva jurídica o burocrática, por lo que sus alcances teóricos se restringen al plano formal.

Frecuentemente los resultados de este tipo de investigación sólo derivan en reformas legales o prescripciones administrativas que consideran que la solución de los problemas municipales dependen de reformas constitucionales o impecables modelos de gestión pública, pero no trascienden más allá de ello.

La complejidad que envuelve al actual sistema de relaciones intergubernamentales en México requiere de enfoques que ayuden a entender los problemas que se generan en la interacción diaria entre gobiernos municipal, estatal y federal con posturas políticas distintas y que repercuten en el buen desempeño de la gestión pública. La Teoría de las Relaciones Intergubernamentales nos puede ayudar en este propósito, ya que su alcance es mucho más amplio debido a que se ocupa no sólo de los principios constitucionales-legales que dan forma a la actividad pública sino también de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

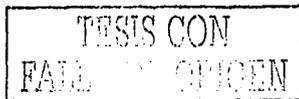
mecanismos informales que articulan el funcionamiento concreto de las relaciones entre instituciones públicas.

Consideramos que un enfoque que se ocupa tanto de los aspectos formales como informales que atañen al desempeño de los actores gubernamentales es muy pertinente al momento de transición política que vive México, pues una de las tareas pendientes es precisamente la búsqueda de nuevos canales de comunicación que permitan que gobiernos con distinta postura ideológica superen los obstáculos institucionales políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación, y determinan el fracaso o la ineficacia de las actuaciones públicas.

El contexto mundial de la globalización ha generado cambios importantes en el comportamiento de las relaciones políticas y sociales, tanto de los sujetos como de las instituciones. Los problemas cada día más complejos que enfrentan los gobiernos -federal, estatal y municipal-, dificultan también la interacción entre las instituciones encargadas de velar por el interés de la sociedad. Durante los últimos veinte años hemos sido testigos de drásticos cambios políticos y sociales que en ocasiones han desplomado gobiernos como consecuencia de la falta de capacidad política para asimilar con éxito los reclamos de la ciudadanía.

En el ámbito internacional, a la vez que ocurre un proceso de integración supranacional, también se vislumbra un fenómeno de balcanización moderada en donde las regiones en el plano nacional han empezado a demandar mayores espacios de expresión y respeto a sus particularidades étnicas y culturales, así como la búsqueda de mejores oportunidades de desarrollo social

En todos los casos, se ha considerado que el gobierno municipal debería ser la institución política que abandere estas demandas. En la actualidad, es claro que el gobierno municipal ha ganado legitimidad como mecanismo estratégico para lograr un desarrollo más equitativo entre las regiones de un país.

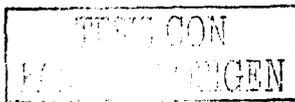


En México, la alternancia política inaugurada hace poco más de dos décadas ha convertido al municipio en punto nodal de cambio. Existe acuerdo en que un buen desempeño de este órgano de gobierno puede llevar a una mejor forma de vida de las comunidades; sin embargo, la tarea no es sencilla. La presencia de un régimen político autoritario que se enquistó en el país por más de setenta años asignó al municipio sólo un papel marginal e irrelevante que lo colocó en una situación de precariedad institucional, sin recursos para poder atender ni siquiera sus necesidades básicas.

Uno de los grandes retos que deberán enfrentar los gobiernos municipales es romper con el viejo esquema centralista y clientelar que ha alimentado al régimen presidencialista mexicano que se transmite a lo largo y ancho de las relaciones intergubernamentales, en donde el municipio se lleva la peor parte, ya que sigue siendo considerado como una instancia que adolece de la capacidad suficiente para emprender un proyecto de desarrollo sostenido.

Partiendo de este diagnóstico la presente investigación busca profundizar en el tema del municipio y las relaciones que establece con los estados y la federación, para poder entender cómo se dan esas relaciones, y determinar si esas relaciones se rigen por la coordinación y la cooperación que establecen los planes y los ordenamientos jurídicos, o en su defecto predominan los problemas y conflictos. El estudio comprende un periodo que abarca fundamentalmente los cambios acontecidos en la última década, pues fue en este lapso en donde, empezaron a surgir reclamos, en especial de los gobiernos de oposición, por modificar el esquema federal con miras a fortalecer el papel del municipio.

Uno de los supuestos de los que parte este trabajo es que las relaciones que se establecen entre los gobiernos, están fuertemente influidas por las actitudes de los funcionarios que están al frente de ellos, dichas actitudes, en muchos casos, están cargadas de intereses que se resisten a perder el poder, sobre todo por parte de

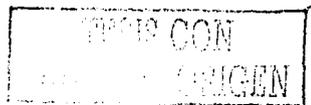


los funcionarios que encabezan los niveles de gobierno estatal y federal, de esta manera, se podría decir que las relaciones intergubernamentales en nuestro país se hallan determinadas por factores informales que ocultan conductas que persiguen, bajo diferentes estrategias, seguir manteniendo el control político.

La hipótesis de la que parte este trabajo es que la pluralidad política que experimentó México, a partir de la década de los noventa favoreció el arribo de partidos políticos de oposición al frente de gobiernos municipales y con ello, estos nuevos actores impulsaron una política de fortalecimiento y defensa del municipio como entidad de gobierno, lo que ocasionó diversas fricciones y conflictos tanto con los gobiernos estatales como con el federal, ya que estos últimos consideraron esto como una pérdida de control político.

Asimismo, este nuevo pluralismo gubernamental fragmentó el esquema tradicional de las relaciones intergubernamentales basado en la sumisión, la lealtad y el clientelismo político, y abrió la posibilidad de construir un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales basadas más en los principios de negociación y cooperación política.

Los objetivos básicos que orientan este trabajo se pueden resumir en: a) analizar la transformación de las relaciones intergubernamentales desde el punto de vista del nuevo papel protagónico que ha asumido el gobierno municipal en el marco de la reciente pluralidad política que se vive en México en el nivel federal; b) explicar los principales planteamientos de la teoría de las relaciones intergubernamentales que nos ayudan a comprender la composición de la interacción entre los gobiernos en un escenario de transición política; c) demostrar que la política del nuevo federalismo instrumentada por el gobierno de Ernesto Zedillo contenía altas dosis de centralismo decisional que no favorecía la autonomía y el fortalecimiento de los gobiernos municipales; d) mostrar, mediante el análisis de casos, que los



gobiernos priistas, federal y estatal, en su relación con los gobiernos municipales panistas, asumieron actitudes políticas que tendieron a frenar el desempeño de la gestión de estos últimos, con el propósito de preservar el poder.

El trabajo se divide en tres partes, cada una de ellas con dos capítulos. La primera parte aborda el contexto que envuelve a la administración pública en la actualidad, destacando los desafíos del estado y del gobierno en el nuevo contexto global. Se hace referencia también a algunas de las nuevas tecnologías, enfoques y paradigmas que han tomado fuerza en la disciplina de la administración pública contemporánea como son la Gerencia Pública, la Política Pública, el Nuevo Institucionalismo. En el capítulo dos se puntualizará el enfoque de las Relaciones Intergubernamentales (RIG's) revisando sus antecedentes, las diferentes definiciones, sus características, las fases por las que han transitado; sus dimensiones y perspectivas, por último. los modelos y los enfoques.

En la segunda parte se hace una breve revisión histórica de las relaciones intergubernamentales en México, así como un balance de la política del nuevo federalismo instrumentado por el gobierno de Ernesto Zedillo en el marco del Estado mexicano. En esta sección se plantean también algunos de los principales problemas que han enfrentado los gobiernos municipales en su relación con los poderes federal y estatal.

La tercera y última parte del trabajo contienen el análisis de dos casos que ilustran la génesis de la reformulación de las RIG's en nuestro país durante la década pasada: el problema de las casetas de peaje en Ciudad Juárez, Chihuahua –la disputa municipio-federación-, y la Ley Bartlett en Puebla –el conflicto municipio-estado-.

PRIMERA PARTE. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIG's).

CAPÍTULO I: EL CONTEXTO ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

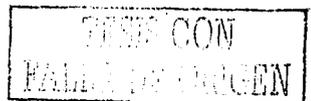
I.1. La Administración Pública en la Actualidad

Para poder entender a la administración pública debemos definir y comprender qué es el Estado, así como también qué es el gobierno para identificar la relación existente entre estas tres instituciones. Por lo que se refiere al Estado es el conjunto de personas que viven en un momento dado en un territorio determinado, unidas por vínculos de distinta naturaleza (de nacionalidad, cultura, jurídica, etc.), y bajo un poder soberano que es común sobre ellos.

El Estado de Derecho por su parte, tiene elementos generales como: sociedad, territorio, orden jurídico-cultural y un gobierno o poder soberano que mantiene una cohesión por otros medios.¹ El Estado de derecho puede revestir formas diversas, entre ellas el Estado liberal de Derecho, el Estado social de derecho o el Estado de bienestar.

Según LaPorta, en el surgimiento del Estado social concurren dos tipos de justificación: una de tipo ético, que consiste en percatarse de que la satisfacción de ciertas necesidades fundamentales y el acceso a ciertos bienes básicos exige la presencia del Estado bajo formas diversas, y otra que surge por criterios de eficacia económica. La acumulación capitalista que necesitaba la gran sociedad anónima exige la producción en masa y por tanto, la expansión indefinida de la demanda interna, lo cual parece imposible sin una distribución relativa de los recursos en forma de salarios, y sin la presencia del Estado en la economía como regulador de la distribución relativa de los recursos en forma de salarios, y sin la presencia del Estado en la economía como regulador de la distribución, como

¹ Garzaro, R. Diccionario de Política. Madrid, Tecnos, 1987, p. 24.



productor e incluso como consumidor. La justificación ética da lugar al Estado social, que venía gestándose por distintos caminos desde mediados del siglo XIX al menos; y la justificación económica da lugar al Estado de bienestar.²

Por otro lado el Gobierno como elemento del Estado se define como el conjunto de instituciones e individuos que ejercen el poder político. El gobierno determina la orientación política de una sociedad.³

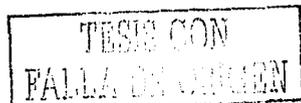
Desde el punto de vista histórico, la tendencia general hacia el crecimiento del estado, en estos dos últimos siglos, ha estado acompañado y sustentado por la idea de que el Estado era portador de un proyecto moral que ha recibido diversos nombres como los de nacionalismo, modernización, reforma social, etc. Hoy en día, tanto en Europa Occidental como en Europa Oriental, estaríamos asistiendo a una crisis generalizada de esta visión del estado y la vigencia el tema del retorno de la sociedad civil sería una expresión de esta crisis.

La Administración Pública es un elemento del gobierno que establece el vínculo entre el Estado y la sociedad. Según Stillman, el campo de la administración pública se identifica con: a) la rama ejecutiva del gobierno; b) la formulación e implementación de políticas; c) el compromiso con los problemas que tienen que ver con el comportamiento y el esfuerzo humano cooperativo para desempeñar las tareas básicas del gobierno; d) un campo que puede ser diferenciado en diversas formas de la administración privada, pero también se traslapa con la administración privada; e) un interés con la elaboración de los bienes y servicios públicos; y f) un interés tanto con la teoría como con la práctica.⁴

² Cortina, Adela "Del Estado de Bienestar al Estado de Justicia". *Claves de Razón Práctica*, no. 41, Madrid, noviembre de 1993 p. 19.

³ Bobbio, Norberto *Diccionario de Política*. Tomo I, Siglo XXI, México, 1981, p. 710.

⁴ Stillman, Richard *Preface to the Public Administration. A Search for Themes and Directions* St Martin's Press, New York, 1991, p. 143.



En su evolución, la administración pública ha tenido cambios⁵. De una administración intermediaria ha pasado a una administración participativa, esto se debe al contexto mundial tan cambiante que impone la globalización⁶. Giddens considera la globalización como un resultado del intenso proceso de comunicación entre diferentes regiones por el cual éstas se vinculan a través de redes de intercambio en todo el globo⁷. Esto hace que la administración pública se sumerja dentro de los procesos de cambio y modernización que trae consigo la globalización para poder dar solución a las demandas cambiantes de una sociedad⁸ más exigente y participativa. Se pueden ver las tendencias que viven los Estados nacionales en el siglo que se extingue en dos niveles: el primero de ellos, el supranacional, los Estados se encuentran hoy en día rebasados por la dinámica que impone la globalidad en el orden comercial, financiero y laboral; y el segundo nivel es el infranacional, los Estados se hallan presionados para desprenderse de funciones, derechos, atribuciones y responsabilidades respecto a la producción y distribución de los bienes y servicios públicos.

⁵ En lo relativo a los cambios históricos de la administración pública en México, Luis Aguilar Villanueva menciona que ésta ha pasado por tres diferentes enfoques, que son el primero de ellos, "la administración pública como institución estatal (o "aparato de Estado"), caracterizada como la organización de acciones -normativamente reglamentada y estructurada- para la realización de finalidades que le son predadas y ordenadas autoritativamente por el gobierno del Estado y que resultan de las decisiones que éste toma a la luz de las necesidades y proyectos del Estado mismo, el segundo, se ve a la administración pública como proceso administrativo público destaca la naturaleza administrativa de sus acciones y funciones orientadas por los fines políticos y, por ende, propone una ciencia administrativa, el tercero, y último, se refiere a la administración pública como arte o tecnología de "razón técnica" que consiste en descubrir y evaluar la eficiencia y eficacia de ciertas técnicas o de ciertos procedimientos que, referidos a recursos humanos, materiales, financieros, etc., posibilitan el alcance de los fines gubernamentales" Véase Aguilar Luis "Los Objetos de Conocimiento de la Administración Pública", en Revista de Administración Pública INAP, no. 54, abril-junio, 1993, pp. 364-389 Véanse también Parde, María del Carmen "La Administración Pública en México: su Desarrollo como Disciplina", en Foro Internacional, vol. XXXIII, enero-marzo, no. 1, 1993, México, Mención De una Disciplina sin Objeto de Estudio, a un Objeto de Estudio sin Disciplina, mimeo México, s/f

⁶ "La globalización -desde el punto de vista de Gina Zabudovsky- esta caracterizada por los estrechos contactos y las relaciones que se establecen entre sociedades y poblaciones de diversas partes del planeta y sus influencias y dependencias mutuas resultan sorprendentes si se comparan con situaciones de hace sólo unas décadas. Además de los intercambios de mercancías y de los esquemas de producción a escala internacional que se dan dentro de la economía moderna, nos encontramos con que los significados y las formas de expresión que se generan en una región determinada influyen en las manifestaciones culturales que se producen en lugares distantes" Véase Zabudovsky Gina "Los Retos de la Sociología frente a la Globalización", en Revista Sociológica, año 7, no. 20, septiembre-diciembre de 1992 p. 31

⁷ Giddens, Anthony The Consequences of Modernity, Stanford University Press, Stanford California 1990, p. 52, Cit por Zabudovsky, Gina "Los Retos de la Sociología frente a la Globalización", en Revista Sociológica, año 7, no. 20, septiembre-diciembre de 1992 p. 33

⁸ "La sociedad contemporánea -menciona Ricardo Uvalle- no solo es más diversa sino compleja. Se integra por grupos, fuerzas e instituciones que dan sustento al juego del poder. Del poder que se integra de una manera plural, lo cual permite vislumbrar que la conducción de la sociedad tiene que efectuarse con sapiencia, visión de conjunto y certeza de alternativas. Hoy día, la importancia de la acción del Estado es propia de un tiempo donde se interrelacionan con rapidez el cambio y la permanencia de las instituciones". Uvalle, Berrones, Ricardo "Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, ec IAPEM/UAEM, México, 1987 p. 151



En la coyuntura actual se observa una crisis⁹ global de la administración pública determinada por el agotamiento de modelos económicos y de intermediación política tanto en el ámbito internacional como nacional. No obstante, parece existir una especie de paradoja de poder, en tanto que, al mismo tiempo que el gobierno ha estado creciendo en términos de número, nivel y alcance de sus regulaciones de la sociedad, éste parece haber perdido poder y autoridad efectivo sobre la sociedad y de hecho sobre su ambiente más amplio.

A ello se une un agotamiento de las instituciones que es manifestado en la escasez de recursos y las crisis en los procesos de toma de decisiones, es decir, que las instituciones se ven en la necesidad de mejorar la administración y racionalizar los recursos; de esta manera, se ven obligadas a abrir sus redes de comunicación tanto con la sociedad y como con otras dependencias del gobierno para fortalecer y legitimar su funcionamiento dándole fuerza a la gobernabilidad. Es por ello, que la administración pública plantea la necesidad de cambios y redefinición en su papel, en su funcionamiento e implementación de la toma de decisiones con relación a su respuesta a las demandas de la sociedad.

Las circunstancias socio-culturales que promueven comunidades más críticas hacen más profunda la problemática en la que se encuentra el Estado¹⁰, ya que

⁹ "La eclosión de la crisis económica y la aspiración a la conformación de sólidos sistemas democráticos, generan demandas adicionales de carácter diferente que en conjunto con las históricas, determinan la necesidad de cambios en el modelo de administración pública. La propuesta de cambio enfatiza en la necesidad de adelantar líneas de acción que reduzcan la extrema vulnerabilidad presente. El sistema democrático presenta potencialmente condiciones estructurales que son altamente favorables a la eficiencia, como las posibilidades de identificación, motivación, elaboración colectiva de decisiones, información abierta, deliberación, que contiene el sistema democrático es el modelo con mejores posibilidades de enfrentar la crisis". Klíksberg, Bernardo. *Cómo Transformar al Estado*, ed. FCE, México, 1993, pp. 28-30. "Existe una crisis universal de la administración pública. Cada país debe reaccionar ante esta crisis con sus propios medios, en función de sus apremios, de sus recursos y de sus capacidades particulares. Para las administraciones, la modernización son los medios humanos, los métodos y los modos de razonamiento y de filosofía. Las crisis constituyen los grandes momentos de oportunidad de los sistemas humanos. En la medida en que hay crisis de los modos de razonamiento predominante pueden surgir cambios. La clave del cambio no está en buscar por el lado de una población mucho más capaz, de adaptarse a las circunstancias de lo que se cree, se encuentran por un lado, de un sistema administrativo, educativo, político y sindical incapaz de adaptarse a la realidad y que sin embargo exige orientación. Crear empleos es crear necesidades y mercados nuevos, y por necesidad implica innovación". Crozier, Michel. *Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el Cambio*, ed. FCE México, 1989, pp. 47-188.

¹⁰ "En la vida contemporánea los Estados enfrentan retos crecientes que obligan a revisar la capacidad de sus medios de gobierno y administración. Los escenarios donde se manifiesta el poder se caracterizan por la fuerza de organizaciones diversas, por la urdimbre de intereses que conforman estructuras disímiles y por la ampliación de fuerzas políticas que



existe una incremental desarticulación del sistema administrativo público caracterizado como desinteresado, corrupto e inactivo.

Yehezkel Dror ha identificado diversas facetas del cambio global importantes para la gobernación moderna entre las que sobresalen: a) una extendida incertidumbre social a consecuencia de trastornos y desarrollos en la tecnología; b) la aparición de sociedades desorientadas y traumatizadas; c) interacciones más complejas e intensas en el ámbito social y cultural; d) un intenso desaliento en el futuro cuyas expresiones directas se denotan en pueblos pauperizados; presiones inmigratorias y el resurgimiento de conflictos étnicos.¹¹

El gobierno denota una falta de capacidad administrativa producto de la dependencia del sistema político, lo que lo hace aparecer a menudo como una burocracia con falta de visión, aunado a esto, la carencia de recursos, hace que la ciudadanía se forme una imagen del gobierno como una institución ineficiente con un pobre desempeño de sus funciones e incapaz de dar respuestas a los cada vez complejos problemas sociales que ocasiona la modernidad.

Este estado de pasividad del Estado y su aparato administrativo pública plantea un escenario difícil para la gestión pública ante el reto que impone el constante cambio social y la modernización tecnológica.

En este sentido, la ola democrática que se vive hoy en el mundo puede ser una valiosa oportunidad para que los gobiernos se fortalezcan por la vía de incorporar la participación y la representación social en el proceso de la elaboración de las políticas públicas. La condición para la práctica de las políticas públicas es que el proceso político asume efectivamente un carácter público, esto es, que en realidad

emergen en tiempos de crisis y transición. Los Estados se encuentran inmersos en realidades que los condicionan y que a la vez condicionan sus movimientos correlacionados y continuos, dan cuenta de cómo la acción de gobierno tiene que traducirse en el logro de objetivos colectivos y de los medios de administración que deben utilizarse para dirigir la convivencia de los opuestos. Gobernar es pues, dirigir el presente para construir el futuro mediante acuerdos y consensos. Es forjar realidades tomando en cuenta las reacciones ciudadanas y las disidencias propias de la pluralidad democrática". Vease Uvalle, Ricardo Ibidem, pp 151-152.

¹¹ Dror, Yehezkel La Capacidad de Gobernar, Fondo de Cultura Económica, México, 1998

se garantice la participación social en las decisiones de las instituciones gubernamentales. Lo público debe comprenderse como lo general, lo accesible a todos y de manera esencial lo que es de importancia para todos.¹²

Por tal motivo, el carácter público de una acción gubernamental deberá ser entendido como una esfera abierta donde todos los ciudadanos discutan libremente, formen la opinión pública y ejerzan las prerrogativas dadas a la ciudadanía. En una democracia no existe una división esencial entre lo público y privado. Porque el hombre decide como ciudadano lo que se convierte de interés público.¹³

El espacio público es visto como el ámbito en el que se dan las relaciones y la interacción de los agentes políticos. Por lo que, la tarea fundamental de la democracia es adentrarse en el carácter trascendente de estas relaciones para construir nuevas relaciones e interacciones con el objetivo de modificar el espacio público. Esto se da a partir de la solidaridad entre las instituciones, los partidos políticos y la ciudadanía. De esta manera, se podrá dar espacio a todos los representantes políticos, contribuyendo a la diversidad política, al pluralismo, a la igualdad política, al diálogo, a la libertad de expresión y de participación, a la tolerancia y a la negociación.

Actualmente somos testigos de una mayor apertura del proceso gubernamental. La vigilancia que realizan los distintos actores sociales sobre las acciones del gobierno ha hecho que las instituciones públicas y los funcionarios que se encuentran al frente de ellas sean más meticulosos en su actuación, y hasta cierto punto esta presión ciudadana ha contribuido a que las burocracias públicas no sólo estén más preocupadas por atender sus deficiencias operativas, sino que

¹² Aguilar, Luis "Rasgos de la Vida Pública Mexicana", en: Revista Sociológica, no. 11, septiembre-diciembre, 1989, pp 130-134 Para ampliar la importancia de lo público véase a Rabinitch, Nora "El Espacio Público y la Democracia Moderna, ensayos, colección de temas de la democracia, ed. IFE, 1997.

¹³ Martínez, Héctor "Apuntes para la Discusión de las Políticas Públicas, mimeo, México, 1996, p. 19.

incluso muchas de ellas estén experimentando con modelos innovadores de gestión a fin de elevar el nivel de eficiencia de sus actividades.

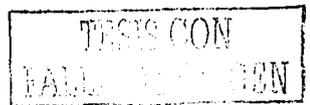
I.2. Los Enfoques Actuales de la Administración Pública

En las últimas décadas y ante una clara agudización en la problemática gubernamental se ha acelerado la búsqueda de nuevos y mejores esquemas que posibiliten a los gobiernos contemporáneos mejorarse. En esta búsqueda de la administración pública por encontrar nuevas formas o tecnologías para poder enfrentar la problemática social, política y cultural de las sociedades, los estudiosos del gobierno han desarrollado nuevos instrumentos como la gerencia pública que busca hacer de la administración pública una organización más racional para enfrentarse a estas problemáticas. A continuación se revisan estos enfoques porque guardan una relación muy directa con las RIG's.

I.2.1. La Gerencia Pública

La evolución superdinámica de las tecnologías y de algunas ciencias, los rápidos procesos de cambio social y la profundización de los problemas mundiales, han generado una quiebra en las estructuras y funcionamientos gubernamentales. Por ello, los gobiernos se ven obligados a cambiar y ajustar sus patrones de acción. En este caso, uno de los enfoques que podría ayudar al proceso de modernización de la administración pública es la llamada Gerencia Pública.

La Gerencia Pública es definida por Burlaud y Laufer como "... una respuesta a la crisis de la Administración en su funcionamiento tradicional. En ello reside su necesidad. Lo que hace eficaz bajo esta perspectiva es que la dirección tiene connotaciones de racionalidad; que la participación de los usuarios tiene connotación de humanidad; que el marketing público tiene connotaciones al



mismo tiempo de la racionalidad de la Dirección y de la humanidad de quien se ocupa de las necesidades públicas"¹⁴

Por su parte, Ricardo Uvalle ha definido a la Gerencia Pública como " la suma de procesos tecnológicos que dan vida a las decisiones que el Estado adopta (para ello se dice)... hay que situarla como pieza central de la administración pública, universo multifacético donde la Gerencia Pública adquiere cuerpo de decisiones, programas, políticas y procedimientos que permiten el diseño y ejecución de las decisiones públicas".¹⁵

Barry Bozeman define a la Gerencia Pública como "un focus sobre una estrategia (más que sobre un proceso gerencial), sobre relaciones interorganizacionales (más que sobre relaciones intraorganizacionales), y sobre la intersección de la Política Pública y la Gerencia".¹⁶

De estas definiciones se podría decir que la gerencia pública dentro de la administración pública es una corriente que busca lograr la eficiencia, la eficacia y mayores niveles de legitimidad en el gobierno, a través del uso de tecnologías administrativas¹⁷ modernas que consideren tanto una perspectiva instrumental como la revalorización de los ciudadanos.

Dado que se han llegado a confundir los conceptos de Administración Pública y Gerencia Pública, Ospina ha señalado algunas diferencias entre una y otra "en el

¹⁴ Véase A. Burlaud y R. Laufer, *Dirección Pública y Legitimidad*, Inap de España, Madrid, 1969, p. 57.

¹⁵ Véase Uvalle, Ricardo "Objetivos y Alcances de la Gerencia Pública", en *Revista del IAPEM*, México, 1991, p. 85

¹⁶ Bozeman, Barry *Public Management. The State of the Art*, Jossey-Bass, California, 1993, p. XIII.

¹⁷ Las tecnologías administrativas "incluyen particularmente, elementos y sistemas de ciencia, tecnología (en el sentido estricto), técnicas, métodos y otros tipos de conocimientos estructurales, relevantes para la administración del sector público como tal". Véase Dror, Yehezkel "Reflexiones Sobre la Producción de Tecnología Administrativa para el Sector Público en los Países en Desarrollo", en Bernardo Kliksberg, *La Reforma de la Administración en América Latina*, ed. Alcalá de Henares, 1984, p. 157. Es importante considerar el significado de técnica desde el punto de vista sociológico de tal manera, menciona Habermas que "es la capacidad de disposición científicamente racionalizada sobre procesos objetivados, nos referimos con ésto al sistema en el que investigación y técnica están conectadas con la economía y la administración y revalorizadas por ellas". Habermas, Jürgen *Ciencia y Técnica como "Ideología"*, ed. Tecnos segunda edición, 1992, p. 123.



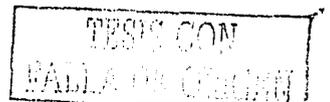
contexto académico estadounidense existe una clara distinción entre Administración Pública y Gerencia Pública. El primer término connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de las funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y basada en la utilización de conceptos administrativos tradicionales. El segundo término, se orienta a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales".¹⁸

Garson y Overman por su parte han destacado seis diferencias entre la Gerencia Pública y la Administración Pública: 1) la inclusión de funciones de gerencia en general tales como: la planeación, la organización, el control y la evolución, en lugar de la discusión de conflictos y valores sociales de la burocracia y la democracia; 2) una orientación instrumental que favorece el criterio de eficiencia y economía, en lugar de la equidad, la responsabilidad o la relevancia política; 3) un enfoque pragmático sobre los gerentes de nivel medio en lugar de las perspectivas de elite políticas, 4) una tendencia a considerar a la gerencia como genérica, o por lo menos minimizar las diferencias entre sectores públicos y privados en lugar de acentuarlos; 5) un enfoque singular sobre la organización y sus relaciones externas tratadas de modo racional, en lugar de enfocarse sobre las leyes, las instituciones y los procesos de la burocracia política; 6) un fuerte vínculo filosófico con la tradición de la gerencia científica en vez de relaciones próximas a la ciencia política o la sociología.¹⁹

A través de estas diferenciaciones expuestas por Garson y Overman podemos ver la necesidad que tiene la administración pública por mejorar y actualizar su desempeño en la solución de demandas de una sociedad cambiante cada vez más exigente. Por lo tanto, lo que se quiere no es una administración pasiva que debe seguir un aspecto formal de la aplicación de sus funciones, sino más bien

¹⁸ Ospina, Sonia "Gestión, Política Pública y Desarrollo Social Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública", en: *Gestión y Política Pública*, vol II, no 1, enero-junio 1993, p 55

¹⁹ Garson, David y Overman, Samuel *Public Management Research In the United States*. Praeger, New York, 1983, pp. 8-16



debe considerarse en forma genérica -tanto formal como informal- para comprender todo lo que acontece a su alrededor.

La Gerencia Pública se ve envuelta en errores conceptuales, puesto que, uno de ellos es que el término permite pensar en una bivalencia que supone el concepto de gerencia, por un lado, y lo público, por el otro. De donde se desprende que existe una aceptación muy fuerte acerca de la palabra Management o Gerencia llevada al ámbito de la administración pública, reflejando una clara influencia de las prácticas administrativas propias del sector privado en el sector público. Asimismo, se le ha asignado una gran cantidad de atributos inherentes a la gestión de las empresas privadas. "Considerar a la gerencia privada como referente decisivo hacia el cual la gerencia pública debería tender, no puede sustentarse en la evidencia empírica. Dicha creencia errónea de tomar como patrón a la gerencia privada se ha traducido en una clara carencia de cuadros gerenciales orientados al sector público".²⁰

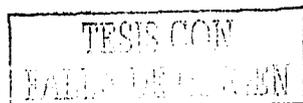
1.2.2. La Política Pública

Con mucha frecuencia se señala que la política pública está más centrada en los métodos, en las teorías de la ciencia política, de la administración pública, de la economía, de la sociología, jurídicas, etc., y que por lo tanto se trata de un campo que tiene un carácter multidisciplinario que abarca modelos, escuelas y teorías para la toma de decisiones racionales y eficientes.

La política pública ha sido también uno de los últimos productos de la ciencia política y la administración pública. A pesar de que surgió a principios de la década de los cincuenta,²¹ en México empezó a recibir atención hasta años

²⁰ Quintín, Antonio "La Especificidad de la Gerencia Pública y la Gerencia Pública Deseable". Precisiones Conceptuales. Memoria Política, no 3. UCV. Venezuela 1993 p. 211

²¹ Para una revisión completa de este momento del desarrollo de la política pública consúltese: Martínez, Héctor "Aproximación al Análisis de la Disciplina de la Política Pública y su Posible Desarrollo en México". CIDE, Tesis de Maestría, 1994. Principalmente los capítulos I y II



después de que se planteó el problema de la Reforma del Estado a finales de la década de los ochenta, cuando la política pública comenzó a tomar forma como una respuesta a la crisis de la administración pública, es decir, como una tecnología de gobierno útil para propiciar la Reforma del Estado.²²

Se podría decir que la política pública es un patrón de acción del gobierno que busca resolver demandas y proveer incentivos para la cooperación social. La política pública es importante, de acuerdo con los intereses de la presente investigación, porque articula dos objetivos: a) explicar la variación cuantitativa y cualitativa de los gobiernos locales; b) investigar sobre la puesta en práctica de los programas de intervención pública del gobierno. La principal utilidad de la política pública se observa en que es ante todo un instrumento para atender los asuntos y problemas públicos tan complejos que enfrenta el gobierno hoy en día.

La distinción entre la política pública y la política gubernamental se da en el nivel de participación social, y en donde en la primera esta es más dinámica. Pero no sólo eso, la política pública incorpora tanto avances técnico-gerenciales, como factores políticos y sociales. La tarea de la política pública es superar los típicos esquemas centrales y autoritarios de dirección para impulsar la eficiencia y la democracia en la acción de las organizaciones públicas.²³ Su misión es responder a las demandas y necesidades del público. Es aquí donde podemos observar la principal diferencia entre una política gubernamental y una pública; la primera tiene un fuerte sentido cupular y clientelista, la segunda un sentido plural, participativo, democrático y consensual.

Algunos autores han establecido que la relación entre la política pública y la gerencia pública puede ser un instrumento eficaz para el problema de la Reforma

²² Guerrero, Omar. "Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno", en La Revista del Colegio, Colección Política y Administración, *La Reforma del Estado*, v. II marzo de 1992, México, p. 59.

²³ Martínez, Héctor. Políticas Públicas o Políticas Gubernamentales en el caso de México. Acercamiento Análítico, CIDE México, 1995 p. 19.

del Estado y así capacitar a los gobiernos para pronosticar a corto plazo y actuar con actitud ante cambios inmediatos.

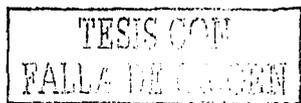
Las políticas ("policies") como patrones de conducta del gobierno para estimular la cooperación social e inhibir el conflicto,²⁴ pueden ayudar a la formación de acciones de gobierno más aptas y útiles. Bajo esta lógica, las políticas pueden ser elaboradas como un programa de acción. Tal programa consistiría en dos o más ideas entrelazadas, que proveen un aparato capaz de dirigir la acción y generar una opción específica desde un conjunto previsto de resultados.

La política pública ha sido entendida primeramente como una ciencia de la acción, como una ciencia primordialmente pragmática. Algunos la asimilan análogamente como una área de los estudios de gobierno. Desde esta última perspectiva parece existir la necesidad de hallar un vínculo más estrecho entre "el estudio de los asuntos públicos, gobierno y las políticas públicas."²⁵

En síntesis, la política pública se presenta como una fuerte opción para lograr el mejoramiento del papel del gobierno. Representa también un enfoque muy depurado de la ciencia política y la administración pública para elevar el rendimiento del sector público.

²⁴ Frohock, Fred *Public Policy*, Prentice Hall, 1979, p. 40.

²⁵ Agullar, Luis *"Hacia Una Disciplina de las Políticas Públicas"*, Revista Perfil de Latinoamericanos, FLACSO, no 3, 1993, p. 7.



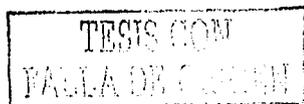
1.2.3. El Nuevo Institucionalismo

Las instituciones constituyen los pilares que organizan y unifican al Estado en sus diferentes sistemas,²⁶ son las *redes* que sirven para enlazar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintas partes del sistema. Las instituciones se distinguen por sus características intrínsecas, es decir, por su calidad, eficiencia y estabilidad, éstas están influidas por cuatro factores: primero, por las condiciones estructurales tales como el territorio, la población y los recursos naturales; segundo, por la cultura, tradiciones y costumbres de la sociedad; tercero, por el comportamiento, las respuestas y la toma de decisiones individuales y colectivas de los grupos sociales frente a los incentivos y prohibiciones contenidos en las organizaciones institucionales mercantiles y no mercantiles, y cuarto, por los pactos políticos y sociales que se establecen entre los grupos de la sociedad y el estado alrededor del poder político y el control del estado.²⁷

Las instituciones dentro del estado son tanto generadoras de reglas que son impuestas a todos, así como puntos de referencia de negociación y de conciliación entre los intereses sociales, políticos, económicos de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Son importantes puntos de influencia de la actuación de los individuos y viceversa, puesto que los individuos y las organizaciones influyen en el actuar y cambio de las instituciones.

²⁶ Es importante tener en cuenta la definición de sistema para comprender las relaciones existentes entre diversas partes que conforman un todo. Luhmann define al sistema como "... un conjunto de elementos que mantienen determinadas relaciones entre sí y que se encuentran separados de un entorno determinado". Luhmann, Niklas. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*, Ed. Alianza/Universidad Iberoamericana, México, 1991, p.16. El enfoque sistémico permite evaluar el funcionamiento del sistema global y ponderar el peso específico de los subsistemas. Un enfoque de esta naturaleza permite evaluar y cuantificar el efecto y económico de los Estados sobre la economía y la sociedad. Los subsistemas que se pueden encontrar en el sistema global pueden ser: subsistemas de propiedad, subsistema institucional político, el subsistema institucional decisional, el subsistemas económico, etc. Véase Ayala, José. *Límites del Estado, Límites del Mercado*. Inap, México, 1994 p. 14.

²⁷ Ayala, José. *Op Cit*, p. 10



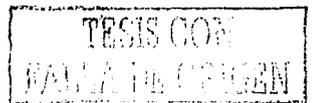
Las instituciones son estructuras diferentes con funciones distintas, y cada una tiene un peso político específico. Cada una responde a intereses políticos, económicos, sociales o personales, estructurales, y que son importantes ante el gobierno y la sociedad. Las instituciones son la matriz del Estado que cambian en forma incremental conforme el tiempo y el entorno van cambiando. En una visión ideal, las instituciones tendrían que transitar de formas de organización rígidas a flexibles.

El tiempo y las presiones sociales son determinantes clave en los cambios, las adaptaciones y la modernización de las instituciones. Como el medio ambiente cambia fugazmente ciertas prácticas y estructuras institucionales ya no son útiles, lo que lleva a un replanteamiento de las funciones institucionales. Ha sido el enfoque del "nuevo institucionalismo" quien se ha ocupado del problema de la obsolescencia institucional. "El nuevo institucionalismo es una teoría que explica convincentemente la estabilidad en los procesos sociales. Esta explicación descansa en dos ideas: primero, las instituciones sólo cambian en forma incremental, es decir poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largos, segundo, las normas y reglas institucionales influyen de manera determinante sobre el comportamiento individual".²⁸

De esta manera, el cambio institucional consiste en ajustes marginales de las reglas y sanciones, de costumbres, de ideologías que inyectan los individuos y organizaciones que intentan maximizar su preferencia respondiendo al conjunto de incentivos que existen en el arreglo institucional.

El nuevo institucionalismo reconoce una heterogeneidad de las instituciones, puesto que cada institución tiene sus propias características lo que las hace ser autónomas. Dentro de este enfoque se encuentran entrelazadas tres áreas que influyen en el comportamiento de las instituciones que son la política (satisfacción

²⁸ Vergara, Rodolfo "Estudio Introductorio", en: James G. March y Johan P. Olsen El Redescubrimiento de las Instituciones, ed. FCE/CNCPYAP/Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 1997, p. 19



de los mecanismos de toma de decisiones), la sociología (adquisición de conocimiento, el cambio institucional se ve en la adaptación al medio ambiente) y lo económico (instituciones fuertes y estables).

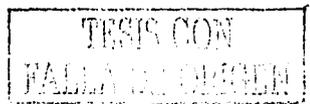
El nuevo institucionalismo recupera la importancia del papel del Estado y su autonomía, pero destaca, principalmente, el papel del gobierno como reflejo de este último. Para Weir y Skocpol "los estados pueden ser los lugares de acción autónoma de los funcionarios, no reducible a ningún grupo de presión social o de preferencias, es probable que los funcionarios del gobierno adopten iniciativas nuevas, posiblemente a la cabeza de las demandas sociales, si se pueden adaptar fácilmente las capacidades del Estado para hacer cosas que les aportan ventajas en sus luchas con fuerzas políticas competidoras. Las estructuras organizativas de los estados influyen indirectamente en las políticas para todos los grupos de la sociedad".²⁹

A través del nuevo institucionalismo, la ciencia política reactivó su vocación práctica. El nuevo institucionalismo da cuenta del cambio en los estudios del Estado hacia el gobierno, si antes se había dado una importancia desmedida al "input" de la política, es decir, a los estudios sobre las formas, mecanismos y agentes de la representación y agregación de intereses, de la configuración del interés público y responder a los consensos, hoy existe una preocupación mayor por el proceso a través del cual se toman las decisiones.³⁰

En el constante movimiento y resurgimiento de la valoración de la historia nos hace meditar la importancia que tienen los diferentes modelos o enfoques que salen a flote con nuevas características y métodos de aplicación en las sociedades

²⁹ Weir, Margaret y Skocpol, Theda. "Las Estructuras del Estado: una respuesta "Keynesiana" a la Gran Depresión". en: Zona Abierta, no 63-64, 1993, pp 95-96

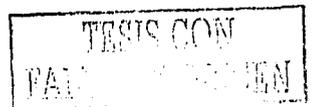
³⁰ A este respecto Luis Aguilar señala " ... quería decir que tal vez ya sabíamos lo suficiente sobre el proceso político que pesaba en la actuación del gobierno y lo inclinaba a privilegiar ciertos asuntos públicos y a preferir ciertas situaciones, pero la ciencia política no había ido más adelante ni evitado a mejorar el contenido de las decisiones públicas del gobierno" (el subrayado es mío, que es precisamente lo que da significado y efecto práctico a la decisión del gobierno" en "Hacia Una Disciplina de las Políticas Públicas", en Perfiles Latinoamericanos, Flacso, no 3, diciembre de 1993, p 9-10



cada vez más complejas, en donde se tienen que buscar nuevas formas de organización y interrelación en la gran heterogeneidad de naciones, estados y municipios o localidades, es decir, con los diversos niveles de estados y gobiernos, dando así al *resurgimiento* de las relaciones entre los gobiernos o relaciones intergubernamentales.

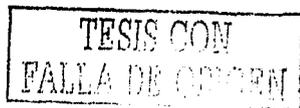
Es importante que la administración pública tome en cuenta todos los enfoques renacientes como el nuevo institucionalismo, la gerencia pública y las relaciones intergubernamentales, así como también las nuevas técnicas o herramientas como la política pública, ya que se encuentra sumergida en un contexto global y complicado -en donde la sociedad es cada día más exigente-, para poder adaptarse y fortalecer a los gobiernos junto con sus instituciones frente a las sociedades; buscando la coordinación en forma más armónica con los otros niveles de gobierno, así como con sus instituciones, organizaciones y comunidad al interior del mismo gobierno.

Para entender la dinámica de las relaciones intergubernamentales se requiere la conjunción de estos tres enfoques. La gerencia pública como se ha anotado tiene como preocupación central la búsqueda de la eficiencia de los programas públicos, esto es, obtener el máximo rendimiento de los recursos del Estado. La política pública busca alcanzar adecuados niveles de coordinación entre las distintas organizaciones públicas que componen el aparato estatal, así como promover la participación de los ciudadanos en la resolución de los problemas públicos. Ambos enfoques comparten el interés por la recuperación de la legitimidad del Estado por la vía de ofrecer acciones eficientes a la sociedad. El nuevo institucionalismo a su vez, es el instrumento metodológico que justifica la necesidad de estudiar a las instituciones gubernamentales desde una dimensión diferente a los métodos tradicionales empleados por la ciencia política. Como ya se ha dicho, el nuevo institucionalismo reconoce la posibilidad de autonomía de las instituciones políticas, en el caso del objeto de estudio que nos ocupa de los gobiernos locales, ésta es también la premisa de la teoría de las relaciones



intergubernamentales, los gobiernos manifiestan posturas que a su vez representan los intereses de los funcionarios que se encuentran al frente de ellas, de ahí la importancia de estudiar, las actitudes, los comportamientos de los funcionarios públicos.

Sin embargo, para ser más precisos podemos decir que el enfoque de las relaciones intergubernamentales tiene su origen en el campo de la política pública pues ésta última constituye la arena en donde los distintos actores negocian para alcanzar acuerdos para poder operar los programas públicos.



CAPÍTULO II. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

II.1. Antecedentes

Los movimientos en pro de la reforma del servicio público, del voto simplificado, de la reorganización de los gobiernos estatales, de la administración municipal profesionalizada y presupuestal fueron los precursores de la tradición reformista en los Estados Unidos durante el siglo pasado. Vino luego la idea integradora de la dirección administrativa, articulada a fines de los años treinta y replanteada desde entonces en innumerables ocasiones. En los años sesenta y setenta una nueva generación de norteamericanos involucrados en la administración pública desarrolló los análisis de sistemas y políticas, junto con los presupuestos por programas y su evaluación a fin de mejorar los resultados de los programas gubernamentales, en donde se le dio más cabida y apogeo a la teoría de las relaciones intergubernamentales (RIG's), como parte esencial de la negociación e interacción entre los diferentes gobiernos. Desde hace algunos años Ostrom ha dicho que todas las democracias occidentales recurren a sistemas de gobierno que llevan implícita la existencia de *instrumentos multiorganizativos*.³¹

Pese a que se empezó a hablar de las RIG's durante el decenio de 1930 -después de la recesión de 1929 en los Estados Unidos a la luz de la adopción de políticas keynesianas y el desarrollo del Estado de Bienestar-, es lícito preguntar si la realidad o práctica conductual de las RIG's es anterior al origen del término. Declaraciones de una fuente de hace un siglo, parecen indicar que esto ocurrió. Woodrow Wilson, en su ensayo ya clásico y polémico "El estudio de la Administración", analizó las relaciones entre los gobiernos en tonos tan contemporáneos que resultan sorprendentes. Hace ochenta o cien años afirmó Wilson: "nuestro deber es dar mejor vida posible a una organización federal, a

³¹ Ostrom, Vincent *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, 1974, p.56.

sistemas dentro de sistemas: hacer que los gobiernos del poblado, la ciudad, el condado, el estado y el gobierno federal vivan con fuerza similar y con una salud igualmente asegurada, manteniéndose cada uno como su indiscutible propio amo y manteniendo a todos interdependientes y cooperativos, combinando la independencia con la mutua ayuda".³²

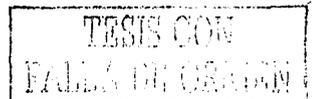
En 1930 con la llegada del New Deal³³ el esfuerzo del gobierno estadounidense por combatir el caos económico y social que había causado la gran depresión, se caracterizó por una actitud proteccionista gubernamental, que Wright³⁴ calificó de liberal, activa y progresista. El gobierno federal a través de la implementación de diversas políticas sociales modificó la división rígida de funciones y competencias gubernamentales al involucrar en ellas a los *estados y localidades*³⁵ *convirtiendo estas relaciones en actuaciones administrativas*. Con ello se le concedió importancia central a los funcionarios públicos como protagonistas en el juego de las relaciones gubernamentales entre los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) o del mismo nivel. Surge así una especie de "funciones compartidas", en las que: 1) el poder relevante de toma de decisiones en la formulación de programas lo ejercen tanto quienes pertenecen al gobierno federal como quienes pertenecen a los gobiernos de los estados y gobiernos locales; 2) en la administración de una actividad determinada, los funcionarios públicos de

³² Wright, *Deil Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, ed. FCE/Universidad de Colima/CNCPYAP, México, 1997, p. 605

³³ Con el presidente Franklin Roosevelt se abre la puerta a las políticas del New Deal con relación a las ideas de Keynes para la aplicación de las políticas sociales, así el presidente realizó "escaramuzas con la Suprema Corte de los Estados Unidos por varios de sus programas de asistencia social y su técnica pragmática para eludir la resistencia legalista de la Corte caracterizan la esencia política de las RIG. Desde la legislación de asistencia social del New Deal, las RIG avanzaron hacia cuestiones como la ayuda federal a la educación, el desarrollo urbano y los derechos civiles". Véase Raich, Uri: "Federalismo Viejo y Nuevo: una aproximación a las Relaciones Fiscales entre los Tres Órdenes de Gobierno", en revista del CNCPYAP, Gobierno Local, no. 5, II semestre de 1995, pp. 63-69

³⁴ Wright, *Deil S Understanding Intergovernmental Relations*, 2a ed., Brooks/Cole Publishing Company, Belmont, CA., USA, 1986 p. 13

³⁵ Los gobiernos estatales son esenciales en la configuración del poder en el sistema federal de Estados, tanto por su constitución política por derecho propio como por ser entidades que participan en relaciones de cooperación con otros gobiernos. Véase Elazar, Daniel J. *American Federalism: A View from the State*, 3a ed., Nueva York, Crowell, 1984, p. 1-2. Desde el período constituyente fue necesaria la cooperación intergubernamental, que implica cuatro componentes: una teoría federalista de los gobiernos, una estructura gubernamental dual, programas específicos de cooperación y técnicas administrativas para la cooperación intergubernamental. Véase ídem, *The American Partnership: Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth Century United State*, University of Chicago, 1962, p. 89



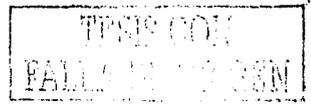
todos los gobiernos tienen responsabilidad de importancia, y 3) los representantes de todos los gobiernos ejercen una influencia significativa sobre la ejecución de un programa determinado"³⁶. De este modo, las RIG's se identificaban con las políticas, con escoger ciertas acciones y evaluar sus efectos prácticos.

En la literatura, el análisis de G. Homer Durham fue el primer ensayo pionero en 1940 titulado "Relaciones Intergubernamentales". En este artículo Durham reflexionaba sobre cómo las RIG's, como concepto, contribuían a una nueva teoría de la relación política-administración. Hacía notar que "el creciente laberinto de relaciones legales y extralegales, dentro del sistema federal, ha alterado radicalmente cualesquiera antiguas bases en los hechos, sobre ideas como la separación de la administración y de la política". Durham hacía una doble prescripción para reformular la dicotomía política-administración en un contexto de RIG's. Una estrategia era conceptual, la otra, institucional. La solución conceptual fue la que Durham llamó "política administrativa"; la estrategia institucional fue la afirmación del control del partido.³⁷

Para el año de 1962, el senador Edmund Muskie hizo una importante declaración sobre la necesidad de sistematizar el estudio de las RIG, llamándole la "dimensión desconocida", refiriéndose a los procesos, las actividades cotidianas y las relaciones entre los funcionarios, que las perspectivas estrictamente legales, administrativas o políticas no mostraban. Era necesario entender que *el estudio de las RIG ya no podía realizarse únicamente bajo concepciones formales y*

³⁶Grodzins Morton, *The American System: A new Governments in the United State*, ed. de Daniel J. Elazar, Rand McNally, Chicago, 1966, p. 11

³⁷Los términos del propio Durham serán los que mejor expresen su enfoque a la mezcla de política y administración en un contexto intergubernamental. ¿Que decir de la política y de la administración en las relaciones intergubernamentales? Su entrelazamiento indica la irrealidad de los frencs, equilibrios y divisiones en la política y la administración. Como guía a una "nueva teoría de la division de poderes" la idea de una política administrativa, o las interrelaciones de los administradores públicos en unos cargos que parecen ser cada vez mas permanentes, forman un concepto realista. Asimismo, al subrayarse la importancia de la presidencia, el partido surge como instrumento de las políticas y de consentimiento a una nueva luz. El énfasis y la confianza que se refleja en este pasaje son representativos del periodo que Chester Newland ha llamado los "años fundadores;" y la "época de oro" de la administración pública. Tres factores sustentan las afirmaciones de Newland para la época en que escribió Durham: 1) la aceptada supremacía del ejecutivo, sobre todo del presidente, 2) las relaciones simbólicas entre política y administración, como esenciales en el gobierno, y 3) la presencia de una cohesiva red de administración pública que produjo un poderoso sentido de comunidad. Estos elementos también fueron una firma base para un naciente consenso acerca del carácter y el contenido de las relaciones intergubernamentales. Véase Wright *Deil Ibidem*, pp. 605-607.



jerárquicas. Los objetivos de las agendas federal, estatal y municipal deberían observarse a través de un marco flexible de interpretación, reconociendo que éstas se construyen en un proceso de intercambio político entre actores interdependientes.³⁸

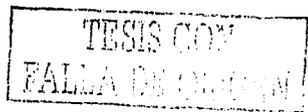
Deil Wright, ha señalado tres componentes fundamentales en el desarrollo histórico de las RIG en Estados Unidos: 1) cuáles fueron los asuntos de políticas que dominaban la agenda pública; es decir, el aspecto normativo y las problemáticas coyunturales que exigían la atención del gobierno; 2) cuál fue la percepción e interpretación de los principales actores involucrados en la problemática de las RIG, con respecto de la agenda gubernamental (este punto está relacionado con los *intereses específicos de grupos e individuos en la distribución de las cuotas de poder político y en la lucha por el control de los recursos públicos*), y 3) cuáles fueron las técnicas usadas para implementar las políticas del gobierno. De estos puntos se podría interpretar que las RIG son el espacio relacionado principalmente con las *cuestiones organizacionales e instrumentales para la implementación de una decisión que tienen efectos sobre la sociedad en su conjunto*.³⁹

De esta manera, los estudios desarrollados en política pública, teoría de la organización, gestión pública, análisis económicos, elección pública, análisis de políticas y otros muchas teorías y disciplinas están relacionados con los aportes teóricos de las RIG's. Sin embargo, es dentro del análisis de políticas públicas, fundamentalmente dentro del enfoque "pluralista"⁴⁰ en donde surgen estudios de RIG, tales como los de implementación y de redes interorganizativas.⁴¹

³⁸ Martínez, Héctor y Méndez, Alejandro Aproximaciones Bibliográficas al Estudio de las Relaciones Internacionales, mimeo. 1997, p 4

³⁹ Martínez, Héctor y Méndez Alejandro, *Ibidem*, p 6

⁴⁰ El enfoque pluralista según Méndez. "parte de la idea de que las sociedades contienen diferentes grupos de interés con un poder más o menos equivalente, donde los grupos estatales no tienen mayor fuerza que los grupos privados". Al respecto, véase José Luis Méndez en "La Política Pública como Variable Dependiente: Hacia un Análisis más Integral de las Políticas Públicas" en Foro Internacional, vol XXXIII, Enero-Marzo, 1993, no. 131, ed. Colegio de México p 132



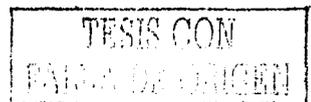
Para el estudio de las RIG's se han realizado esfuerzos gubernamentales como la creación por el Congreso de los Estados Unidos en el año de 1959 de 26 miembros, de la "US Advisory Commission on Intergovernmental Relations" (ACIR -Comisión Consultiva de las relaciones intergubernamentales de los E.U.-). Comisión independiente y bipartita formada por representantes tanto de la federación como de los estados, fue la *primera comisión* dedicada a analizar las relaciones entre los niveles federal, estatal y local. Durante los años sesenta y setenta se extendió el uso del concepto de las RIG y fue en 1970 cuando se expidió la **Ley de Personal Intergubernamental**.

En la década de los ochenta, la mayor parte de los trabajos de la ACIR se concentraron en el análisis de las *capacidades* de los gobiernos estatales y locales, poniendo especial interés en el estudio de las *posibilidades y obstáculos que enfrentaba la idea del auto-gobierno*. Las investigaciones desarrolladas por la ACIR a principios de los ochenta se realizaron principalmente en el marco de un gran proyecto conocido como: "Rethinking Local Self-Government in a Federal System" ("Repensando el Auto-gobierno Local en un Sistema Federal"), los resultados de este trabajo sugerían que **los gobiernos locales pueden fomentar valores claves para alcanzar un gobierno democrático, a saber: eficiencia, equidad, responsabilidad, honestidad y auto-gobierno. Para lo cual, era necesario entre otras cosas la promoción entre los diferentes niveles de gobierno de los avances tecnológicos dentro de la gestión gubernamental y el fortalecimiento de las finanzas estatales y locales.**

II.2 Definiendo a las Relaciones Intergubernamentales

Como ya se ha dicho las relaciones intergubernamentales (RIG's) son relativamente nuevas. Es en el estado de bienestar, en 1930, cuando se intenta mejorar las relaciones rígidas y jerárquicas así como unitarias del gobierno

⁴¹ Martínez y Méndez *Ibidem*, pp. 3-4.



norteamericano, haciendo que todos -los tres niveles- de gobierno participen en la organización, institucionalización e implementación de las políticas gubernamentales.

Las RIG's proyectan la actuación de los funcionarios públicos que deben realizar acciones a través de los **presupuestos** que le son dados convirtiéndolos en resultados reales a través de los **programas**. Sin embargo, con la compleja realidad y escasez de presupuestos por parte del gobierno central es cada vez más difícil que los gobiernos estatal y municipal obtengan recursos, por lo que, **los funcionarios se ven en la necesidad de interactuar con los demás niveles de gobierno en forma más cordial**. Este planteamiento cobra mucho sentido en el conflicto que se generó en el caso de Ciudad Juárez, ya que el motivo de dicho problema tuvo como origen precisamente la lucha por la ampliación del presupuesto local.

Las sociedades son representadas por los gobiernos a través de los cuales se desarrollan y progresan, por ello, es importante que éste se adapte a las nuevas realidades, donde todos los niveles de gobierno se encuentran interconectados unos de otros, creando un espacio de dependencia entre ellos, tejiendo redes de interacción y cooperación, en donde, la decisión del nivel central tenga influencia en los demás niveles y a la inversa. De acuerdo con esto, la sociedad es un actor más en el cambio del desempeño gubernamental pues critica las acciones y los resultados realizados por éste último.

Para efectos de este análisis, podríamos entender a las RIG's a partir de dos elementos básicos, el primero, es el **marco teórico-conceptual**, y el segundo, es de **carácter práctico**. A través de estos dos elementos se puede lograr un balance para la construcción de redes institucionales que, además de una mayor descentralización, impliquen la articulación y la cooperación efectiva entre las instancias nacional, estatal y local.

Desde el marco teórico-conceptual, las RIG's pueden tener diferentes acepciones, por ejemplo Rhodes, basándose en la experiencia inglesa, las define como:

*"una serie de reglas de juego que incluyen, entre otras, el pragmatismo, la justicia, el compromiso, la despolitización y la confianza. Es bien sabido que las reglamentaciones, los procedimientos, las directrices e interpretaciones que acompañan a la normativa y las subvenciones son parte de los medios habituales de intercambio entre los distintos niveles de gobierno"*⁴².

Por su parte Hans Joachim Hesse tomando como base la experiencia alemana las define como:

*un proceso que supone la transformación del federalismo tradicional en la elaboración conjunta de políticas, donde los actores pertenecientes a los tres niveles de gobierno persiguen sus propios intereses de forma interactiva en el marco del desarrollo de políticas públicas"*⁴³.

De acuerdo con William Anderson la noción de RIG:

*"es un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación"*⁴⁴.

⁴² Rhodes, R. A. W. "Intergovernmental Relations in the United Kingdom", en: Meny y Wright (coord) Centre-Periphery Relations in Western Europe. Londres, George Allen, y Unwin, 1985, p. 21.

⁴³ Bafón, Rafael y Carrillo, Ernesto. La Nueva Administración Pública, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1997. 128

Si obedece a la orientación que tienen estas definiciones podríamos afirmar que el estudio de las RIG's tiende a una superación de los análisis tradicionales acerca de los sistemas unitarios y federales, se inicia apenas a fines de los años sesenta. Durante este tiempo, diferentes autores coincidieron en una serie de trabajos en los que se examinaban las iniciativas que, en las naciones democráticas, contrarrestaban una presunta tendencia natural hacia la centralización. Entre estas iniciativas se incluían: la creación de estados unitarios de órganos representativos de las regiones llamadas a ejercer poderes transferidos por el centro, los esfuerzos orientados a incrementar la capacidad de actuación de las instituciones locales, y el desarrollo de estructuras político-administrativas de nivel inferior al municipal.⁴⁵

El concepto de RIG's trasciende los enfoques constitucional-legales acerca tanto de las divisiones entre gobiernos como de sus respectivas funciones. Los enfoques de las RIG's contemplan una más amplia variedad de organizaciones, conductas y pautas. Una de las ventajas de las RIG's radica en "no ignorar o infravalorar los análisis formales, sino que intentan superar los potenciales límites de la fuerte tradición jurídica inherente en el federalismo"⁴⁶, Wright sostiene que, como todo enfoque relativamente nuevo, las RIG's no llevan consigo la carga política que ha acompañado en ocasiones a algunos sistemas de gobierno.

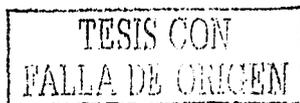
Para Morata, el mérito principal del análisis RIG's consiste en:

"haber integrado el pluralismo institucional y territorial en el estudio de los procesos de decisión y ejecución de las políticas públicas, con el objeto de analizar el papel de los distintos actores

⁴⁵ Agranoff, Robert "Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales", en Maurizio, Merino (coord) Cambio Político y Gobernabilidad, ed. CNCPYAP/CONACYT, México, 1992, p. 179.

⁴⁶ Uno de los autores que han estudiado el fenómeno del federalismo y las relaciones intergubernamentales ha sido Deil S. Wright, revise en particular su artículo "Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en EE.UU.", Estudios Políticos, no 12, Madrid, 1989, p. 30.

⁴⁷ Bañón y Carrillo *Ibidem*, p. 129.



públicos y privados, sus interacciones y los mecanismos formales o informales de articulación existentes. De acuerdo con lo anterior, el objeto de la RIG, no consiste tanto en definir los principios y las técnicas en función de los cuales se estructura el sistema de relaciones entre los distintos niveles de gobierno, cuanto en explicar el funcionamiento concreto de dichas relaciones aplicadas a la solución de problemas específicos (políticas y programas), detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación y determinan, el fracaso o la ineficacia de las actuaciones públicas".⁴⁷

A través de estas conceptualizaciones se podría deducir que las RIG's están necesariamente presentes en el desarrollo de aquellos programas⁴⁸ que implican la utilización de mecanismos multiorganizativos.

Para Wright el concepto RIG's es una alternativa apropiada para redefinir y complementar el federalismo porque tiene la ventaja de **ser más específico**. En este sentido podemos decir que las RIG's estudian las relaciones que existen entre los diferentes niveles de la administración pública, y los poderes ejecutivo, legislativo y judicial tanto central como estatales. Como las relaciones entre estos gobiernos se han hecho más complejas, se necesita estudiarlas con metodologías y enfoques diferentes a los clásicos acercamientos jurídico-formales

⁴⁷ Morata, Francesc. "Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales", en. Documentación Administrativa, Madrid, no 224-225, octubre, 1990-marzo, 1991, pp 153-154.

⁴⁸ Los programas son el principal producto de la acción de gobierno. De tal manera que para Rose un programa integra distintos tipos de recursos en un paquete de actividades que llevan a cabo las organizaciones públicas. Según Blondell las unidades de gobierno actuales han de tener la capacidad para formular y coordinar políticas y conocimientos expertos sobre gestión. Blondell Jean The Organization of Governments, SAGE, Londres, 1982, pp 25-26 en Agranoff, Robert. *Ibidem*, p 201

o administrativos (formalización, jerarquización, división de responsabilidades y funciones, distribución de recursos, mecanismos tradicionales de legitimación).

Aunque, dentro del estudio de las relaciones intergubernamentales la definición del **marco legal** es importante. En este sentido Agranoff sostiene que: "las cuestiones intergubernamentales que afectan a los distintos países se encuadran en sus **Constituciones** y demás repertorio normativo"⁴⁹. Por su parte Ostrom afirma que la **legislación** ha sido reconocida desde hace largo tiempo como una variable crítica en la organización de las sociedades, concluyendo que las leyes recogen las reglas que enmarcan los procesos de adopción de decisiones en los que se materializan las relaciones entre los distintos actores".

Por otra parte, Wright señala otras dos variables importantes en las RIG's: la importancia de los **partidos políticos** como instrumentos de descentralización del poder y la **profesionalización del servicio público**. Con ello se busca eficientizar y hacer más cordial la relación de los gobiernos. Por lo que, los partidos políticos funcionan como formadores de redes de interacción entre ellos y con los demás actores sociales y son creadores e implementadores de políticas y programas, todo esto se da a través de la profesionalización del servicio público.

Ha sido Wright el que ha establecido **tres modelos** para estudiar a las RIG; el modelo de **autoridad coordinada** que establece las fronteras que separan al gobierno nacional y a los gobiernos estatales, haciéndolo iguales y autónomos; el **jerárquico**, en el que los municipios dependen de los estados y éstos del gobierno nacional, prevaleciendo una jerarquización; por último, el modelo de **autoridad traslapada** en donde existen áreas importantes que implican la acción simultánea de unidades locales, estatales y nacionales.

⁴⁹ Agranoff *Ibidem*, p.191.

II.3. Rasgos Esenciales de las RIG's

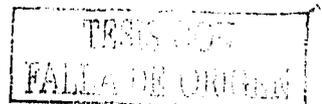
En esta parte vamos a analizar las características y los rasgos más importantes de las RIG's, para ello tomaremos los postulados de dos de los más reconocidos teóricos en este campo: Wright y Agranoff. El concepto de las RIG's resulta más comprensible a la vista de los cinco rasgos distintivos según Deil Wright:

En primer lugar, las RIG's trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y local, entre el nivel intermedio (estatal, regional o provincial) y local, y/o entre las distintas unidades de gobierno local.

A este respecto, las RIG's deben tomar en cuenta a todas las "unidades gubernamentales"⁵⁰ destacando fundamentalmente el *accionar y la actitud* de los *funcionarios públicos*, toda vez que los funcionarios enfocan su *comportamiento* hacia un fin considerando las *percepciones* de otros participantes. En este sentido, se debe tener presente la interacción diaria en que toman lugar las relaciones prácticas de trabajo y pautas de acción de todos los funcionarios públicos.

En segundo lugar, las RIG's hablan de la importancia del elemento humano: las actividades

⁵⁰ La Oficina del Censo en los Estados Unidos ha definido la *unidad de gobierno* como "una entidad organizada que, además de tener carácter gubernamental, tiene suficiente discrecionalidad en la administración de sus propios asuntos para dirigirla como separada de la estructura administrativa de cualquier otra unidad gubernamental". Como "*entidad organizada*", una unidad normalmente tiene facultades corporativas, existentes perpetua o continua, y el derecho a firmar contratos, a entablar demandas judiciales y ser demandadas, y a comprar y vender propiedades. "*Carácter gubernamental*" por lo general significa un alto grado de responsabilidad ante el público, como queda indicado, por funcionarios de elección popular, informes público y registros o reuniones abiertos y accesibles a los ciudadanos. "*Discrecionalidad suficiente*" se refiere a la existencia de un grado considerable de autonomía o de independencia al tomar decisiones importantes, especialmente respecto a impuestos y erogaciones. Véase Wright; Deil *Ibidem* p.73.



***y actitudes del personal al servicio de las unidades
de gobierno.***

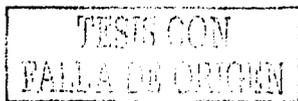
Wright sostiene que "no existen relaciones entre gobiernos, únicamente se dan relaciones entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno". En este sentido, Francois Dupuy describe las RIG's como un conjunto de conductas de interacción (el subrayado es nuestro) que ligan a los funcionarios nacionales con los cargos electos locales y los representantes de los Departamentos.

De lo anterior se infiere que, los funcionarios públicos influyen en la dirección de las acciones de las RIG's con sus actividades y actitudes, es decir, que, en última instancia, los seres humanos son determinantes en la relación entre las unidades de gobierno, ya que las relaciones se formulan a través de los individuos, así como las decisiones son resultado de las personas que se encuentran dentro de las unidades de gobierno.

***En tercer lugar, las relaciones entre empleados
públicos suponen un continuo contacto e
intercambio de información y puntos de vista.***

Wright opina que una de las preocupaciones centrales de los participantes en las RIG's es la de conseguir que los asuntos "salgan adelante", propósito que se alcanza a través de diversos mecanismos informales, prácticos y orientados a fines concretos, desarrollados dentro del marco formal y legal en que se desenvuelven los distintos actores.

***En cuarto lugar, Wright establece que en las
relaciones cualquier tipo de empleado público es
un participante en los procesos
intergubernamentales de adopción de decisiones.***



Los actores implicados proceden no sólo de los diferentes niveles territoriales, sino también de los distintos poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Es decir, que todos los empleados son importantes para la toma de decisiones, adoptándose un aspecto subjetivo (Intuitivo) para designar a los actores claves en las RIG's.

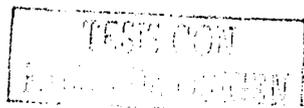
*En quinto lugar, las RIG se caracterizan por su
vinculación a las políticas públicas.*

Deil Wright en este aspecto hace referencia al conjunto de intenciones y acciones de los empleados públicos, así como a sus consecuencias, lo cual nos obliga a examinar las interacciones de los distintos actores en las fases de formulación, implantación y evaluación de las políticas. Asimismo, este autor destaca que los temas fiscales forman parte del núcleo de interés de las RIG en el espectro general de las políticas públicas.⁵¹

En la relación RIG's-políticas públicas, las políticas son el producto de las interacciones entre todos los funcionarios públicos y el reflejo de la intención de su accionar tomando en cuenta la complejidad económica y política, la rapidez de los cambios sociales y tecnológicos que reducen la capacidad del funcionario para enfrentar las continuas presiones.⁵² De ahí, la necesidad de llevar a cabo acciones que permitan enfrentar los problemas mediante la concertación a través de la participación, el compromiso, la cooperación y la negociación entre los diversos

⁵¹ Agranoff *Ibidem*, pp 182-184

⁵² La dificultad de enfrentarse al cambio de políticas ha introducido al menos dos componentes importantes en el espacio político de las RIG. Una ha consistido en aumentar la presencia y la influencia política de los administradores al formular y aplicar las políticas públicas. Una segunda ha consistido en introducir una mayor incertidumbre e impredecibilidad en el proceso de seguimiento de los propósitos públicos donde participan jurisdicciones múltiples. Estos dos elementos -la importancia de los administradores y la incertidumbre- fueron sucintamente captados en un ensayo de Donald Rosenthal llamado "Puntos difíciles y estrategias en las relaciones federal-locales". Comentó Rosenthal, "una de las cosas más fascinantes de las relaciones intergubernamentales...es la imprevisibilidad fundamental de sus resultados". Rosenthal, Donald Sticking-Points and Plays In Federal-Local Relations. Philadelphia, Center for the Study of Federalism. Temple University, 1979, pp 1-2. en Wright, Deil *Ibidem*, p 85

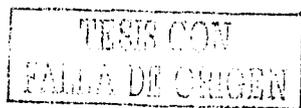


niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como de la inclusión de actores sociales, que lleve al logro del establecimiento de políticas y actos administrativos acorde a cada situación.

En este mismo orden de ideas, Robert Agranoff por su parte, ha encontrado 8 características distintivas de las RIG's:

1. La coexistencia de diferentes **centros de poder**
2. La **diversidad** de participantes (demanda y oferta) de los programas
3. La **división** dinámica del trabajo
4. No existe ni **coordinación**, ni equilibrio jerárquico entre las capacidades de los participantes
5. La **responsabilidad** de los participantes es difusa
6. Existe una **especificidad regional** y programática para cada una de las redes
7. Los masivos **intercambios** de información
8. La **ausencia** casi total de procedimientos para la **evaluación** del trabajo de las organizaciones participantes

De los principios anteriores se puede observar que Agranoff subraya la importancia del elemento humano y sus relaciones, y que en ellas el **factor más importante** es el de la **información tanto formal como informal**. Por lo tanto, para Agranoff es necesario reconocer que cualquier empleado público participa de alguna u otra forma, y en diferentes grados en la toma de decisiones gubernamentales. En consecuencia, podríamos decir que en cuanto al proceso de



toma de decisiones la diferencia entre la perspectiva tradicional y la de RIG es que la primera se da a través de la jerarquía y la otra es colegiada.

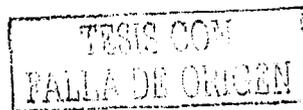
Lo que se puede desprender del análisis que realiza Wright de las RIG's es que para él una parte importante son las **actitudes, aptitudes y acciones de los servidores públicos como personas**, y quizás está es una de las diferencias de las RIG's con respecto al federalismo, que parece centrar su preocupación en la relación formal entre los tres niveles de gobierno.

Por este motivo, la materia prima de las RIG's son primordialmente los *patrones de conducta* que se originan de la interacción entre empleados públicos, es decir, los factores subjetivos que emergen en espacios políticos-administrativos, y que tienen como característica su *impredecibilidad*.

En otro nivel, Agranoff establece un supuesto básico para definir las características de las RIG's: el Estado no es una organización monolítica sino una **realidad compleja**, en donde destaca la interrelación e interacción de las diferentes unidades gubernamentales. Los elementos sobresalientes de este conjunto de relaciones son: 1) la **coordinación** de las acciones en un contexto de redes interorganizacionales e interdependientes; 2) las diferentes **habilidades** de los participantes para la gestión y 3) los mecanismos de **interrelación**.⁵³

Y como el estado es una realidad compleja, debemos recurrir al apoyo de herramientas que nos auxilien a comprenderlo. De ahí que las políticas públicas son básicas para explicar las transacciones intergubernamentales, así como para examinar los actores implicados en la ejecución de los programas, especialmente a la vista de la necesidad de "**coordinación**" y "**control**", que se agudiza en los contextos multiorganizativos.

⁵³ Martínez, y Méndez. *Ibidem*, pp. 15



La implantación de las políticas públicas se ha contemplado a través de conceptos como los de "comunidades de las políticas" o "subsistemas de las políticas". Las **Comunidades de las Políticas** son grupos relativamente reducidos de participantes en el proceso de producción de las políticas que surgen para tratar algún tipo concreto de problemas. Los **Subsistemas de las Políticas** incluyen, por su parte, a representantes de grupos de interés, así como actores administrativos y legislativos relevantes que desempeñan papeles claves en el desarrollo de las mismas.⁵⁴ Estos grupos se distinguen por ser específicos y por tener cierto grado de autonomía funcional; incluyen actores muy dinámicos tanto de los distintos niveles de gobierno como del sector privado.

Otro concepto importante en el análisis de las RIG's es el de **actuación pública**. Siguiendo a Benny Hjern y David Porter las actuaciones públicas tienen lugar a través de "estructuras de implantación", grupos de organizaciones o de sectores relevantes de éstas, involucradas en el desarrollo de ciertos programas. Hjern y Porter sugieren la existencia de una serie de características comunes a todas las estructuras de implantación:

- 1) Los actores y organizadores implicados tienen **motivaciones y objetivos propios**, así como **distintos grados de interés**.
- 2) Las acciones se desarrollan sobre la base de los principios y objetivos de un **programa** (se produce una **movilización de recursos de todas clases**).
- 3) Las relaciones de **autoridad** suelen tener su fundamento en el prestigio profesional, la capacidad de coordinar las actuaciones, el poder potencial o real, y el control sobre los recursos.

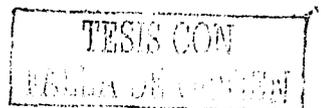
⁵⁴ Agranoff, *Ibidem*, pp.201.



- 4) Existe un alto grado de **discrecionalidad local** (las organizaciones de nivel nacional o regional pueden intentar influir sobre las unidades locales).
- 5) Existe un conjunto de estructuras de implantación localizadas cada una de ellas con una composición de **actores públicos y privados**.
- 6) En el seno de las estructuras de implantación se da una distribución de papeles entre distintos **subgrupos de actores** (existen subestructuras para la formulación de la política, las tareas de planificación y análisis de información y coordinación, la prestación de servicios, y la evaluación).
- 7) Las estructuras de implantación difieren en sus respectivos grados de **cohesión interna** (el nivel de interconexión dentro de una determinada estructura de implantación varía tanto geográficamente como temporalmente; las más desarrolladas pueden ser descritas como redes de relaciones en las que los participantes tienen unas expectativas bastante asentadas acerca de los actos de los otros)⁵⁵.

Toda organización pública o no, actúa en un entorno constituido por diversos tipos de relaciones, que pueden adquirir la forma de vínculos respecto de una organización central, de coaliciones más o menos duraderas o de redes. Por lo que, **una red contiene la totalidad de las interacciones entre las organizaciones de una población dada en torno a una organización central, o coaliciones para un fin concreto. Así las *redes intergubernamentales involucran a diversos actores conectados a través de algún tipo específico de interacción dentro de un contexto determinado.*** También puede hablarse de redes funcionales (que pueden ser políticas, administrativas e interorganizativas, y en donde existe un alto grado de interacción, interdependencia, confianza mutua y

⁵⁵ Hjern, Benny y Porter, David "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", en: Organization Studies, vol. 2, no. 3, 1981, p. 222; en Agranoff, *Ibidem*, p. 202-203.



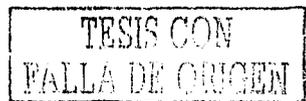
acuerdo) que implican la presencia de un desarrollo cohesivo y que mantienen su integridad de cara a la consecución de unos objetivos prefijados.

Continuando la idea de redes, Herbert Rubien señala que las **redes** son estructuras interorganizativas que pueden ajustarse a uno de estos tres modelos: reticular, de implantación y de enlace. Las **estructuras reticulares** son no permanentes y específicas para cada proyecto; implican la existencia de un proceso de coordinación que debe funcionar en un entorno caracterizado por lo difuso y especializado de las responsabilidades política y administrativas. Las **estructuras de implementación** se orientan a la ejecución de programas. Las **estructuras de enlace** se encuentran a medio camino entre un control central propio de las estrategias de implantación y la coordinación laxa de las estructuras reticulares. En este último tipo la coordinación puede obtenerse a través de negociaciones incrementales por parejas, dependiendo sus posibilidades de éxito de la capacidad para diseñar métodos de conexión que no amenacen la autonomía de otras organizaciones.⁵⁶

Existen también **redes de servicios sociales** que se clasifican por sus estructuras y objetivos, así la dimensión estructural clave es la continuidad temporal de la red, siendo algunos objetivos el mantenimiento y promoción de valores fundamentales de los participantes, la planificación, la gestión de políticas y programas, entre otros. Por lo tanto, **las redes constituyen estructuras para el desarrollo de tareas que precisan la integración de contactos entre las unidades de gobierno para la ejecución de políticas interorganizativas.**

Con respecto a la evaluación de las RIG's, Wright indica que el análisis de las concepciones o imágenes de los actores contribuyen al diagnóstico de los problemas y a su solución, asimismo, presenta una lista de posibles

* Agracoff, *Ibidem*, p. 204.



consecuencias de imágenes divergentes entre instancias: fricción, hostilidad, el juego diferentes, negociación y estrategias de cambio.⁵⁷

Wright señala condiciones importantes para que puedan contribuir a la cooperación intergubernamental: una **comunicación más abierta**.

Por otra parte, Wright reflexiona sobre las posibles direcciones futuras de las RIG's sobre todo en dos dimensiones: **conflicto cooperación y continuidad/cambio**. Para él, la existencia de conflicto y cooperación siempre se ha dado y se dará en las relaciones intergubernamentales. Hay quienes argumentan que uno u otro factor ha predominado, ante lo cual Wright señala tres ideas claves. En primer lugar, destaca que el conflicto y la cooperación no son los puntos opuestos de un continuo. La presencia del primero no significa la ausencia de la segunda. Lo importante es el grado de reconocimiento y aceptación de los **conflictos** como algo natural más que patológico, ya que ello es el primer paso para su superación. El segundo punto o paso tiene que ver con el desarrollo de las **habilidades** y los mapas adecuados para conocer y transitar las rutas políticas y administrativas que lleven a la resolución de los conflictos. Por último, se requiere una **conciencia clara** de que la resolución de divisiones tiene que ver tanto con las bases objetivas de los problemas como con las imágenes mutuas de los interlocutores.

Wright afirma que puede esperarse que los niveles de confrontación y conflicto aumenten en el sistema, como consecuencia de la falta de un crecimiento robusto de la economía y de la continuación de la austeridad fiscal. Sin embargo, el autor también señala fuerzas que favorecen la cooperación: la **apertura** de nuevos canales para compartir información gracias al mayor uso de las computadoras, así como la existencia de estrategias de mediación e implementación.⁵⁸

⁵⁷ Méndez, José Luis "Estudio Introductorio", en: Daill Wright Para Entender las Relaciones intergubernamentales, ed. FCE/Universidad de Colima/ CNCYPAP, Mexico, 1997. pp 22

⁵⁸ Méndez, "Estudio Introductorio". *Ibidem*, p. 27

II.4. Las Fases de las RIG's

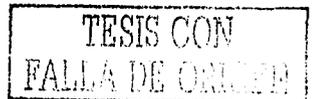
En el desarrollo de las fases de las RIG's, Wright considero tres interrogantes: Primero, ¿qué asuntos de políticas dominaron la agenda pública?; segundo, ¿qué percepciones dominantes parecían tener los principales participantes (qué orientaciones o mentalidades guiaron su conducta?, y tercero, ¿qué mecanismos y técnicas se usaron para instrumentar las acciones y los objetivos intergubernamentales?⁵⁹

Estas interrogantes sirvieron a Wright para que clasificara las fases de las RIG's desde una óptica retrospectiva en el caso de la experiencia norteamericana:

Conflictiva: que va de los años treinta y antes, en donde las RIG's se centraron en identificar las esferas apropiadas de los poderes y las jurisdicciones gubernamentales, y en definir los límites de las acciones de los funcionarios. Este énfasis operó en los tres niveles de gobierno; de tal forma que los funcionarios de la oposición y el antagonismo fuesen parte del proceso normal de aprender quién tiene el poder para hacer qué, como había sentimientos arraigados se producía competencia y se distribuían los papeles especificando los límites de cada gobierno.

Cooperativa: que va de los años treinta a los cincuenta, en donde las relaciones complementarias y de apoyo mutuo fueron sumamente destacadas y tuvieron gran significado político. Los medios para lograr la cooperación fueron algunas innovaciones en políticas como planificación nacional, créditos fiscales y transferencias preestablecidas, entre otras.

⁵⁹ Wright, *Ibidem*, p. 132.

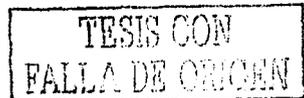


Concentrada: se desarrolla en los años cuarenta a los sesenta, las RIG's se volvieron cada vez más específicas, funcionales y muy enfocadas, es decir, concentradas. Envueltas en reglas y regulaciones administrativas, empezaron a gobernar las normas de concesión, de reportar informes, de requisitos de ejecución y similares; asimismo, conservaban un considerable control político local.

Creativa: que se desenvuelve de los años cincuenta a los setenta. El término creativo implica a este periodo en parte porque Johnson empleó el lema *Federalismo creativo*, y en donde sobresalieron tres mecanismos de RIG's: 1) la programación; 2) las transferencias para proyectos especiales y 3) la participación ciudadana. La primera refiere a requisitos legislativos y administrativos nacionales de que los planes generales, locales -de área o de estado- fuesen presentados y aprobados antes de recibir los fondos de transferencia. La participación pública o ciudadana alcanzó una nueva e intensificada dimensión mediante la frase "máxima participación factible", que fue insertada en una legislación tendente a aumentar las oportunidades económicas de las minorías y de las personas en desventaja económica.⁶⁰

Competitiva: que va de los años sesenta a los setenta. Las RIG's se vieron envueltas en la proliferación de transferencias, de choques entre los profesionales y los clientes dispuestos a la participación, la brecha entre la promesa y el cumplimiento, etc. Se paso de la competencia administrativa y a la implementación en primer plano. Otro tipo de competencia se dio entre las diversas áreas de programas funcionales, lo que ocasiono alianzas entre los funcionarios sin importar el nivel al que pertenecieran causando competencia lateral y la división de éstos.

⁶⁰ Wright, *Ibidem*, p. 148.



Esto sirvió a Wright para construir su famoso modelo de las perspectivas de los funcionarios expresada por las figuras de la pirámide invertida, el diamante y el reloj de arena; cada una de ellas es una representación simplificada de la idea de los funcionarios en los diferentes niveles de gobierno, respecto a los otros niveles; el punto de vista de cada funcionario es el siguiente:

De los funcionarios nacionales: juzgan sus propias opiniones sobre los problemas y las políticas como extensas, generales, circunspectas y de vasto alcance; consideran que los funcionarios de nivel estatal tienen perspectivas más limitadas y estrechas que las suyas, y creen que los funcionarios locales tienen un conjunto de perspectivas sumamente limitado, particularista y hasta provinciano. Se ha sabido de funcionarios nacionales que han descrito a algunos funcionarios locales como "alcaldes de cero a la izquierda" y como "administradores de ciudades de poca fiar" (pirámide invertida).

De los funcionarios estatales: ven las perspectivas de los participantes en forma de diamante, juzgando las suyas como vastas, poderosas y claramente apropiadas a los problemas a los que se enfrentan; es decir, se consideran en medio, sentados a horcajadas en el sistema de RIG's. A los funcionarios estatales les parece que las ideas de los funcionarios nacionales son estrechas, limitadas e inapropiadamente adaptadas a las especiales circunstancias y condiciones de los estados; les parece que las perspectivas de los funcionarios locales son limitadas, particularistas y demasiado estrechas.

De los funcionarios locales: las perspectivas de RIG's tienen la forma de reloj de arena. Los funcionarios locales consideran que tienen perspectivas comunes y compatibles, compartidas con los participantes nacionales, pero piensan que las perspectivas predominantes a nivel estatal son estrechas y limitadas. Esto coincide con la frecuentemente mencionada acusación de los funcionarios locales de que los estados son los "cuellos de botella" de todo el sistema de RIG's. El carácter limitado de los estados como conductos, según los funcionarios locales,

contribuye a explicar por qué los estados han sido cada vez más frecuentemente pasados por alto, por medio de contactos y flujos de fondos directos local-nacionales.⁶¹

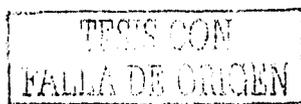
Calculadora: que va de los años setenta a los ochenta, se refiere a pensar antes de emprender una acción, deliberar y sopesar uno o varios modos de hacerlo, por lo que, se trata de prever o predecir las consecuencias de las acciones así como contar que beneficios trae. También se le puede llamar **estratégica** a esta fase. Esta fase desarrollo en los años setenta las estimación de los costos, el juego de las fórmulas de las transferencias a su beneficio, cómo hacer frente a las restricciones y desarrollar habilidades en la administración de recortes presupuestarios, la emisión de bonos de préstamos y el riesgo del incumplimiento.

En los años ochenta se notó el peso de esta dimensión reguladora de los programas de ayuda nacional, de tal forma que, las percepciones de los participantes se resumen en tres términos: el arte de ganar ("gamesmanship"); la habilidad para cambiar los recursos destinados a un fin hacia otro de mayor interés ("fungibility") y la sobrecarga.

Contractiva: va de los años ochenta a los noventa. En los años ochenta la contracción se aplicó en las RIG's de tal forma que la **ayuda federal se redujo**, hubo mayor concentración de recursos, servicios y personas en el estado y no en nivel local. Lo contractivo se refirió a la creciente tendencia de las dependencias gubernamentales a celebrar **contratos de compra y prestación de servicios**.

Los patrones de contratación externa se desarrollaron cada vez más en servicios humanos y en áreas de programas sociales de carácter extensivamente intergubernamentales, como la capacitación de empleados y de servicios sociales. Donald Kettl llamó a esta tendencia "la cuarta cara del federalismo", que vino a

⁶¹ Wright, *Ibidem*, p. 164-165.



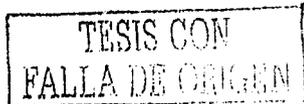
reflejar la participación activa de entidades privadas, lucrativas y no lucrativas, en decisiones, acciones e impactos de las RIG's. Esto fue parte de las políticas de los años ochenta llamadas de privatización.

Por otra parte, las fuentes informáticas y la solución de disputas, los cambios en la tecnología de las computadoras y en la tecnología social (mediación) han hecho resaltar a estos instrumentos en la resolución de problemas en la fase contractiva.

Peterson descubrió que, con el tiempo, las relaciones intergubernamentales evolucionaban, partiendo de unas pautas iniciales y a menudo de altos conflictos hacia un conjunto de interacciones que eran al menos cooperativas, sino consensuales. Según este descubrimiento, la **resistencia** y la **tolerancia del conflicto** pueden surgir como **virtudes** administrativas básicas. La lección es: toleren la tensión, después las cosas mejorarán. Sin embargo, debe reconocerse que tanto esta lección como la "ley" antes mencionada son contingentes o condicionadas. Mucho depende de valores más generales, que van más allá del alcance y el contenido del conflicto y la cooperación.⁶²

En la administración cotidiana de los problemas entre gobiernos se han generado relaciones y transacciones entre ellos formando así una fase emergente de las RIG's llamada Gerencia ("management") Intergubernamental (GIG) que resalta la consecución de objetivos, puesto que la gestión es un proceso en el cual diversos empleados públicos cooperan para encaminar sus acciones hacia las metas que se han propuesto. La Gerencia Intergubernamental está orientada hacia la resolución de problemas, y es un medio para comprender y actuar en el sistema tal y como éste es considerando el ¿cómo? y ¿por qué? se producen intercambios entre las entidades de gobierno.

⁶² Wright, *ibidem*, p. 628.



En torno a la GIG han surgido múltiples técnicas y enfoques. Agranoff ha ordenado la literatura relativa a estos procesos de gestión en una docena de categorías:

- 1) Planificación, gestión descendente o coordinación
- 2) Adquisición y administración de subvenciones intergubernamentales
- 3) Regulación
- 4) Reforma estructural-legal
- 5) Revisión de procedimientos
- 6) Desarrollo de la capacidad de actuación
- 7) Gestión de programas
- 8) Gestión de políticas
- 9) Negociación
- 10) Resolución de problemas
- 11) Gestión cooperativa
- 12) Juegos políticos.⁶³

A través de estas categorías se puede medir el costo y los beneficios de las transferencias federales, la habilidad de cambiar o intercambiar recursos recibidos y la identificación de sobrecarga que conduce a costos excesivos, falta de efectividad y sobrerregulación. Se podría decir que esta **fase emergente** es una más de las RIG's en los noventa ya que la complejidad administrativa que nos rodea así parece indicarlo.

II.5. Dimensiones y Perspectivas de las RIG's

Las Relaciones Intergubernamentales pueden estudiarse desde sus diversas dimensiones. Por ejemplo, una dimensión económica se entrelaza con otras dimensiones como la política, la cultural, la interorganizativa, la formal y la

⁶³ Agranoff, *Ibidem*, pp. 209-210.



administrativa. Sin embargo, las dimensiones en las relaciones entre gobiernos dependen del enfoque disciplinario que se utilice.

Diferentes elementos componen las dimensiones de las RIG's, entre estos se encuentran: la política, las políticas, el proceso, los procedimientos, la proximidad y la perspectiva.

Las dimensiones en las relaciones intergubernamentales son semejantes tanto en los **gobiernos federales** como en los **unitarios**, sin embargo, cada uno tiene características propias en su constitución que las rige (siendo ésta su dimensión formal).

En el sistema federal, el gobierno central fija a menudo las condiciones de prestación o establece los parámetros de los servicios, pero no los administra. La implicación de diversas instituciones pertenecientes a distintos niveles de gobierno, nos sugiere la existencia de una situación de interdependencia. La actuación pública implica la presencia de una **dimensión territorial** en el ejercicio de la autoridad junto al desempeño de determinadas responsabilidades funcionales. La situación de interdependencia antes mencionada da lugar a las RIG's. Los vínculos auténticamente relevantes son aquellos que surgen de la necesidad de una actuación coordinada. Las constituciones federales son esencialmente el resultado de procesos de negociación política dirigidos a la consecución de un cierto grado de unidad y diversidad allí donde previamente existía una completa unión. En los gobiernos federales existe un mayor protagonismo del centro.

Por su parte, los **sistemas unitarios** no sólo mantienen la unidad, sino que reconocen en cierta medida la diversidad subnacional. En este tipo de sistema, las relaciones entre los niveles central y local están regidas por la lógica del mercado político que acompaña al deseo de crear un sistema de gobierno territorialmente estratificado, al que sólo la capacidad jurídica del gobierno nacional puede conferir

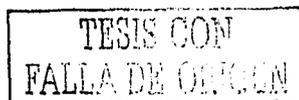
existencia. La supremacía constitucional del gobierno en los estados unitarios se ve limitada por diversas fuerzas. La existencia de múltiples estructuras de adopción de decisiones tanto a nivel nacional como subnacional es una de ellas. La negociación política es una referencia constante en la actuación de estas fuerzas.

De igual forma, las situaciones de interdependencia que surgen en torno a los asuntos monetarios y fiscales -la dimensión económica-, se refieren a la capacidad recaudatoria de los gobiernos subnacionales y sus posibilidades de decisión acerca del gasto, que está unida a las relaciones centro-periferia, a las regulaciones legales y a la dinámica política. Los patrones de gasto y el grado de dependencia de las distintas unidades de gobierno se vinculan a los programas y a sus pautas de implantación.

En los últimos años, los programas del gobierno nacional se han desarrollado a través de una **descentralización** de las tareas de ejecución en favor de las unidades subnacionales, mecanismos que han posibilitado una mayor difusión de los servicios. Esta descentralización ha ido acompañada por una transferencia de fondos, que conocemos como **subvenciones** intergubernamentales, existen tres grandes tipos de subvenciones: 1) transferencias no condicionadas, 2) subvenciones dirigidas a áreas de actuación entendidas en un sentido amplio y 3) subvenciones para objetivos más específicas de gasto, sujetas a estrictos controles legales por parte del gobierno donante.⁶⁴

Los aspectos políticos de las RIG's se refieren a las acciones a la vez jurídicas, administrativas y políticas, que llevan a cabo los empleados públicos. En la dinámica política intergubernamental destacan dos elementos: 1) el grado de discrecionalidad en las actuaciones de los gobiernos locales y 2) los mecanismos de contacto entre los actores locales y los funcionarios nacionales. Las pautas de acceso al centro se canalizan a través de diversos medios: asociaciones de

⁶⁴ Agranoff, *Ibidem*, p. 199



autoridades locales, partidos políticos, intermediación administrativa en nombre de los gobiernos locales, grupos de especialistas funcionales, contactos directos entre miembros de las élites locales y funcionarios de nivel nacional. La estructura económica y el sistema de partidos proporcionan asimismo dimensiones políticas relevantes.

La configuración y organización del sistema político es a menudo otro factor de gran trascendencia. Los asuntos de carácter intergubernamental relativos a la identidad nacional o a la autonomía territorial son en ocasiones temas centrales a la hora de construir una mayoría parlamentaria. Existen otras fuerzas políticas que también influyen en las RIG's: las élites políticas y militares, los empresarios y los movimientos étnicos y nacionalistas.⁶⁵

Las RIG's pueden ser asuntos políticos fundamentalmente por sí mismos, aparecen ligados a programas o acciones concretas de gobierno. Esta dimensión "cotidiana" es la que ha convertido a los altos burócratas del nivel nacional en una fuerza centralizadora de primer orden.

Hay muchas fuerzas políticas que influyen en la forma en que los empleados públicos interactúan con los representantes de otros gobiernos. Las actuaciones de los funcionarios son tan susceptibles de ser políticas como de ser legales, económicas o administrativas. Por tanto, factores como son la utilización del cargo electo de un político, su ideología política, el control del partido político, la influencia militar, las intervenciones de los grupos de presión y los movimientos subnacionales étnicos, podrían ser aspectos importantes a la hora de entender las RIG's en un país concreto. A este respecto, Rhodes y Wright han propuesto un marco analítico para la valoración política de las RIG's. Estos autores identificaron tres importantes factores políticos unificadores de interés general: la

⁶⁵ Agranoff, *Ibidem*, p. 200.



estructura institucional o legal, la ideología de las élites centrales y el sistema de partidos.

Respecto a las estructuras institucionales, las políticas de las RIG's tienen su punto de partida en la influencia del marco institucional, legal y operativo sobre las pautas de interacciones políticas.⁶⁶ Los actores más destacados aquí son los partidos políticos porque son los que alcanzan los acuerdos de las RIG's.

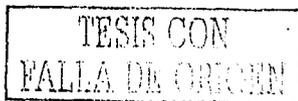
Aquí se pueden dar dos situaciones, primero, una intervención de los principales partidos que negocian informalmente y consiguen acuerdos básicos sobre significativos desarrollos intergubernamentales; y segundo, la intervención del partido que controle los gobiernos regionales en unas negociaciones bilaterales con la Administración Central sobre concesiones individuales a su comunidad autónoma.

Las acciones predominantes de las RIG's son las actuaciones de los empleados públicos que intentan llevar a cabo programas, estos comportamientos se han convertido en su elemento esencial. Anderson considera que los seres humanos desempeñando sus funciones públicas son los determinantes reales de cuáles serán las relaciones entre las unidades de gobierno.⁶⁷

Los papeles técnicos desempeñados por los empleados del gobierno central en las RIG's constituyen otro importante elemento de actuación. Las llamadas relaciones o lazos de confianza vinculan burocráticamente a los actores de las RIG's. Estos vínculos funcionales suelen nutrirse de: 1) los valores y vocabulario comunes; 2) la relativa autonomía departamental a nivel del gobierno central para adoptar decisiones intergubernamentales; 3) las relaciones de confianza producidas a raíz de continuos contactos; 4) los efectos distributivos de las

⁶⁶ Bañón y Carrillo, La Nueva Administración Pública, *ibidem*, p. 138.

⁶⁷ Bañón y Carrillo, *ibidem*, p. 140.



subvenciones que amplían el alcance de los programas, mejoran las carreras burocráticas y atan los compromisos de recursos u otras consideraciones, y 5) la representación de intereses especiales a través de los vínculos asociativos de los empleados públicos.⁶⁸

Hay que detallar por lo menos tres razones o dimensiones adicionales para hacer una mejor aproximación al proceso de hechura de las políticas de las RIG's a nivel nacional: 1) los problemas, las cuestiones y los participantes se encuentran en estado de constante flujo a través del tiempo; 2) una segunda complicación importante del diamante autodirigido es la incorporación de: a) actores adicionales, b) un reconocimiento de que en las bases identificadas hay movimiento, cambio y giros en las políticas; y c) la sospecha de que pueden existir importantes bases no identificadas; 3) expansión del modelo del subsistema es explícitamente intergubernamental, el marco del federalismo de distintos "cercados" injertado en el modelo del subsistema de políticas.⁶⁹

Un importante defensor de la importancia y diferenciación de las políticas fue Theodore Lowi. Según él, existen evidencias de que el proceso político y las pautas de toma de decisiones varían a lo largo de diferentes áreas o funciones de las políticas. Lowi sugirió tres categorías generales de políticas: 1) distributivas, 2) redistributivas y 3) reguladoras.

Las políticas distributivas: o de desarrollo, son aquellas para las cuales los beneficios o resultados se concentran o se enfocan claramente, sus costos están sumamente dispersos y son imperceptiblemente pequeños. En otras palabras, son políticas o programas que: 1) dan subsidios para fomentar actividades privadas; 2) transmiten beneficios gubernamentales tangibles a individuos, grupos o empresas; 3) parecen producir sólo ganadores; nunca perdedores; 4) están

⁶⁸ Bañón y Carrillo, *Ibidem*, p. 141.

⁶⁹ Wright, *Ibidem*, pp. 340-341.



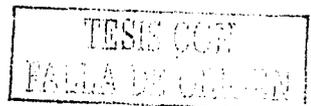
típicamente basadas en decisiones guiadas por consecuencias a corto plazo; 5) incluyen un alto grado de cooperación y la transacción de favores políticos mutuos; 6) se caracterizan por poca notoriedad; 7) son bastante estables a través del tiempo;

Las políticas distributivas se organizan principalmente en torno de cuestiones que incluyen **beneficios concentrados y costos pequeños** y muy dispersos. Se podría decir que éstas políticas giran en torno al desarrollo económico.

Las políticas regulatorias: en cambio, incluyen costos enfocados o concentrados; los **beneficios son pequeños y están dispersos**. Aquí se puede aplicar el principio de que gobernar es reglamentar, es decir, las leyes que rigen la conducta de las personas imponen ciertos costos específicos (limitaciones) para beneficio de grandes números de otras personas y de la sociedad en su conjunto. La regulación es, por definición, un proceso coercitivo: implica la restricción intencional de las opciones de algunos grupos, mediante la promulgación de directivas o reglas, y la promesa de castigos por no cumplirlas.

Desde el punto de vista de las RIG's, la **regulación de personas y de empresas** es tema digno de atención especial, sobre todo porque ciertos traslapes de autoridad crean un alto potencial para unas relaciones conflictivas. La regulación también es cuestión de interés básico en las RIG's porque a menudo implica **restricciones (o cargas)** impuestas por un gobierno a otro gobierno. Las políticas de regulación son una parte necesaria de las RIG's.

Una dimensión adicional de la regulación de las RIG's es el ejercicio de control o moderación de un gobierno por otro. En este sentido se pueden identificar cuatro tipos de regulación de gobierno a gobierno: 1) órdenes directas; 2) regulación de requisitos transversales; 3) sanciones cruzadas, y 4) precedencia parcial. Cada uno de estos tipos de regulación revelan los rasgos intensamente políticos de la regulación intergubernamental.



Las políticas redistributivas: alcanzaron una gran importancia en el "New Deal" durante los años treinta, y consistieron en identificar la acción nacional con las políticas de bienestar social para reducir las desigualdades de bienestar material; el propósito del gobierno era distribuir en forma deliberada recursos a finalidades sociales. Con ello se perseguía crear un nuevo equilibrio del poder económico y establecer un nivel mínimo de seguridad económica. El enfoque de elección pública, sintetiza una idea de los valores y objetivos complejos y mixtos que se encuentran integrados en los programas redistributivos.

Daniel Elazar nos habla de tres subculturas políticas entre los estados, las cuales eran 1) tradicionalista: énfasis en la jerarquía en las instituciones sociales y políticas; 2) moralistas: predominaban las normas y principios que apoyaban el bien común, y 3) individualistas: predominaban el personalismo y las negociaciones de mercado.

Reconociendo la complejidad de las RIG's y la diversidad de los actores que intervienen en ellas, se pueden establecer diferentes perspectivas para su estudio, en términos generales las más comunes son las siguientes: 1) la federal, 2) la estatal y 3) la local o municipal.

Desde el punto de vista institucional, puede considerarse que la burocracia de las RIG's tiene unas redes variables, pero casi jerárquicas, en sus relaciones de autoridad. Las relaciones varían con los altibajos de las interacciones hacia arriba, así como hacia abajo de las redes. Lo que produce condiciones que hacen "problemática" la jefatura y la influencia administrativa nacionales, como lo ha sugerido Anton. Si hay unas estrategias de los administradores de los programas de la ayuda federal que pueden emplear para sostener, intensificar o extender su influencia sobre los destinatarios de la ayuda y el impacto de ésta. Podemos

identificar y analizar cuatro de tales estrategias: a) la estructura de la organización; b) la colonización; c) el establecimiento de agendas, y d) la negociación.⁷⁰

II.6. Modelos y Enfoques de las RIG's

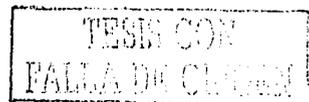
A diferencia de los modelos de estudio que presuponen una configuración del sistema con determinadas características de los niveles de gobierno y de los patrones de relación, los enfoques se refieren en general a determinados aspectos a estudiar dentro de las relaciones, y que comúnmente se circunscriben a un campo disciplinario. Según Agranoff en términos generales se puede hablar de siete enfoques básicos para el estudio de las RIG's:

1) El de *las relaciones centro-periferia* utilizado para el estudio de las relaciones espaciales dentro de una nación y de las diferencias económicas, culturales, sociales, étnicas y políticas presentes en determinados territorios, que afectan la organización política y administrativa de un determinado país.

2) El enfoque que estudia *los aspectos estructurales*, que el autor divide en tres partes a) el aspecto legal, donde se reconoce la importancia del orden formal que configura y define las relaciones y la distribución de competencias entre los distintos niveles y unidades de gobierno en un país; b) la revisión de la estructura administrativa; y c) las cuestiones financieras donde se estudia la distribución de las capacidades recaudatorias y las transferencias o subvenciones intergubernamentales.

3) El enfoque de *políticas públicas*: enfatiza la importancia del examen de los actores implicados en la ejecución de los programas (comunidades de las políticas), ante la necesidad de coordinación y control en un contexto de implementación multiorganizativo.

⁷⁰ Wright, Deil, *Ibidem*, p. 390



4) El relacionado con *los aspectos políticos de las RIG's* que ha estudiado en forma comparada el grado de discrecionalidad de actuación de los gobiernos locales, los mecanismos de contacto entre los funcionarios locales y los nacionales, la estructura económica y el sistema de partidos.

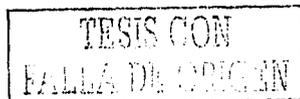
5) El *análisis desde el punto de vista de la gestión (management)*. Agranoff habla de una nueva era que pudiese ser definida como la era de la gestión intergubernamental. Este concepto hace referencia a las relaciones y transacciones cotidianas entre los componentes de las distintas unidades de gobierno, así como en los procesos de toma de decisión.

6) Los enfoques que observan a las RIG's en la fase de *implementación de políticas*. En estos enfoques se analiza la capacidad de las unidades de gobierno para coordinar y formular políticas, el conocimiento y la experiencia de los funcionarios sobre asuntos de gestión y las estructuras a través de las cuales se implementa una política.

7) El último enfoque estudia las RIG's como *relaciones interorganizacionales y dinámicas*. Supone que las redes intergubernamentales involucran a diversos actores a través de mecanismos específicos de interacción dentro de cierto contexto.⁷¹

El centrar como objeto de estudio determinada política, los procesos, interacciones, decisiones, permiten incluir actores que aunque no pertenezcan formalmente a uno de los niveles de gobierno si participan en el proceso de política que se quiera estudiar.

⁷¹ Martínez y Méndez. *Aproximaciones...*, *Ibidem*, pp. 19-20.



Desde el punto de vista de la autoridad, Deil Wright ha establecido tres modelos para el estudio de las RIG's que muestran tres tipos genéricos de autoridad: autoridad coordinada (autonomía), autoridad dominante o inclusiva (jerarquía) y autoridad legal o superpuesta (negociación), de tal forma que a continuación se describen en forma más detallada:

El modelo de autoridad coordinada: existen límites claros y bien determinados que separan al gobierno nacional de los gobiernos estatales. El modelo de autoridad coordinada implica las relaciones independientes y autónomas entre el poder nacional y estatal y que se encuentran unidas por un sólo punto; esto es los dos cubren un mismo espacio pero a la vez son distintos y cada uno es importante dentro de su propia área.

El modelo de autoridad inclusiva: está representado en forma jerárquica por el nivel nacional, estatal y local. Supongamos que el gobierno nacional desea expandir su proporción de poder en relación con los estados y las localidades. Son posibles dos estrategias: 1) una de ellas reduce los diversos poderes de los estados o de las localidades o de ambos; 2) la otra aumenta los poderes del gobierno nacional, ensanchando o no los poderes estatales y/o locales; a esta segunda estrategia se le ha llamado "aumentar el pastel". Ambas estrategias pueden comprenderse por medio de la teoría de juegos, un método sistemático para estudiar el comportamiento en situaciones de toma de decisiones. Esta teoría presupone que todos los participantes se esfuerzan por optimizar su comportamiento, intentando cada uno maximizar sus ganancias y minimizar sus pérdidas dentro de los límites de la conducta permitida. Los resultados dependen no sólo del comportamiento de cualquiera de los participantes, sino de las reacciones de los demás actores.

El modelo de autoridad inclusiva sirve para otras aplicaciones, además de permitir predicciones de las políticas de RIG's, también sugiere la naturaleza esencialmente jerárquica de la autoridad. Las relaciones de dependencia implican

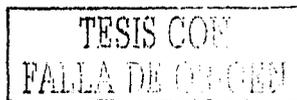
pautas de poder para las relaciones local-estatales; es decir, estados y localidades serían simples pan y agua del gobierno nacional con un impacto insignificante en la política del gobierno y las políticas públicas.

De este modelo han surgido varios enfoques: 1) la perspectiva de la élite del poder que considera que el estado está dirigido por los funcionarios nacionales, mientras que los estatales y locales son incapaces e insignificantes de afectar sus decisiones; 2) los pluralista-tecnocráticos piensan que las decisiones se encuentran en pequeños grupos dispersos que mantiene el poder, mientras los estados o municipios no pueden contrarrestar estos grupos de interés privados; 3) el federalismo económico, y 4) el de la orientación administrativa, es decir, que los estados sólo son agencias administrativas del gobierno nacional.

El modelo de autoridad superpuesta: asume que existen relaciones de interdependencia entre los tres niveles de gobierno y que predomina la negociación. Hay tres elementos importantes para poder entender este modelo: 1) hay una área considerable de operaciones gubernamentales que incluye unidades (o funcionarios) nacionales, estatales y locales; 2) las áreas de autonomía o de independencia de una sola jurisdicción y de plena discrecionalidad son relativamente pequeñas, y 3) El poder y la influencia de que dispone cualquier jurisdicción (o funcionario) están considerablemente limitados. Los límites producen pautas de negociación. La negociación favorece la cooperación para llegar a un resultado mutuamente ventajoso, en donde lo ideal es que todas las partes se satisfagan por completo.⁷²

Las características principales del modelo de autoridad superpuesta son: un poder limitado y disperso, áreas de autonomía moderadas e inciertas, un alto grado de interdependencia potencial o real, competencia y cooperación simultáneas,

⁷² Wright *Ibidem*, p. 128.



relaciones de regateo e intercambio y la negociación como estrategia para llegar a un acuerdo.

El análisis y la interpretación del modelo de autoridad superpuesta tiene una clara tendencia hacia la **cooperación y el acuerdo negociado**. El enfoque negociado tiende a suponer que hay, puede haber y se debe cumplir un interés común, a pesar del carácter conflictivo y hasta caótico de las condiciones de las RIG's.

Resumiendo los modelos de autoridad anteriores, se podría decir, que el **modelo de autoridad coordinada** plantea unas **relaciones autónomas** de autoridad nacional-estatal. En el **modelo de autoridad inclusiva** predomina la **jerarquía**, y se considera a los gobiernos locales y estatales como simples apéndices de un poderoso gobierno nacional, que domina un sistema centralizado. El **modelo de autoridad superpuesta** presenta a las RIG's como una conducta **pautada**, **interdependiente** y **negociada** entre funcionarios nacionales, estatales y locales. Los contactos y los intercambios entre funcionarios pueden ser simultáneamente **cooperativos** y **competitivos**, los factores determinantes pueden incluir la cuestión o el problema de la política, la categoría de los funcionarios (electos o nombrados), las **inclinaciones partidistas de los participantes** y el electorado (local, estatal o nacional) representado.

II.7 Diferenciación entre el Federalismo y las Relaciones Intergubernamentales (RIG's)

A menudo, llegan a confundirse los conceptos de federalismo y el de las RIG's, por esto, en esta parte destacaremos algunas de las principales características de cada uno con el objeto de aclarar el significado de cada uno de ellos.

El **federalismo** es una forma de organización del Estado en la cual los diferentes niveles de gobierno se rigen a través de las constituciones y en forma jerárquica.

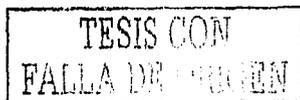
lo que ocasiona una forma rígida e inflexible de actuar de los servidores públicos, lo que hace necesario implementar nuevos enfoques en los cuales el gobierno pueda actuar con más holgura. El nuevo enfoque al que hacemos referencia es el de las RIG's, el cual establece una relación directa entre lo normativo y lo cotidiano.

La historia de la relación entre federalismo y RIG's, se remonta a los orígenes del nacimiento de los Estado-nación. En un principio, ante la necesidad de sentar los principios generales (políticos, económicos y sociales) de su organización, el estado dio mayor atención al marco normativo que señalaba las atribuciones y competencias de cada uno de los niveles de gobierno, y se ubicó en un lugar secundario a los fenómenos intrínsecos de esta distribución. En la actualidad ante las dificultades que atraviesan los Estados y sus gobiernos para organizarse y enfrentar los altos déficit de legitimidad, la discusión sobre las características que debe tener la configuración estatal ha renacido con fuerza.

Podríamos decir que, los estudios del federalismo y de las RIG's son complementarios. El primero se orienta a definir normativamente los preceptos filosófico-político de la organización de un Estado, y el segundo se dedica a estudiar la dinámica y los patrones de conducta de los funcionarios públicos de y entre los tres niveles de gobierno.⁷³

Para Wright en el análisis de las RIG's destacan como elemento central siempre las actitudes, aptitudes y acciones de los servidores públicos, a diferencia del federalismo, que se dedica a estudiar principalmente la relación entre los tres niveles de gobierno. Los estudios de las RIG's trascienden el enfoque legal-jerárquico tradicional, al incluir este rango de relaciones y significados informales, que no pueden ser observadas en un primer acercamiento. Aunado a esto, Wright destaca que a diferencia de las relaciones jerárquicas de poder o

⁷³ Martínez y Menoer, *Ibidem* p. 7.



autoridad utilizadas por el enfoque constitucional del federalismo, los estudios de las RIG's no hacen distinciones de este tipo, aunque en ellos se reconoce que existen diferencias básicas entre los poderes y que no son conceptos excluyentes.⁷⁴ A pesar de ello, en el estudio de las relaciones intergubernamentales la definición del marco legal es necesario, así como también una alternativa para la redefinición y complementación del federalismo ya que tienen la ventaja de ser más específicas.

Otro punto de comparación está en la toma de decisiones, mientras que en el federalismo ésta se hace a través de las jerarquías, en las RIG's las decisiones se toman de manera colegiada, es decir, participan todos los integrantes de la institución.

Como nos mencionan James March y Johan Olsen, las instituciones gubernamentales son importantes para la configuración de las pautas de interacción social. David Osborne y Ted Gaebler vienen a fortalecer la idea de March y Olsen cuando nos mencionan que "La época actual exige instituciones flexibles y adaptables, que capaciten y autoricen a los ciudadanos antes que limitarse a servicios". Un principio fundamental de esta nueva manera de gobernar es que el gobierno se convierta en un catalizador, o en palabras de los autores "lleve el timón en lugar de remar". Estos autores nos proponen diez principios básicos para la actuación del gobierno en donde se maximice la productividad y eficacia, los cuales son: 1) el gobierno como catalizador, 2) gobierno propiedad de la comunidad, 3) gobierno competitivo, 4) gobierno inspirado en objetivos, 5) gobierno dirigido a resultados, 6) gobierno inspirado en el cliente, 7) gobierno de corte empresarial, 8) gobierno previsor, 9) gobierno descentralizado y 10) gobierno orientado al mercado. Sin embargo, existen tres obstáculos fundamentales que impiden cambiar esta situación: primero: la costumbre; segundo: el deseo de algunos políticos de mantener el control a través del presupuesto, con lo que se

⁷⁴ Martínez y Méndez, *Ibidem*, p. 14.



asegura el clientelismo político, y tercero: la poca confianza que existe entre el poder legislativo y el ejecutivo. Un sistema moderno debe inspirarse en objetivos, debe ser descentralizado y dirigirse a resultados concretos. El gobierno descentralizado se refiere a la posibilidad de transferir el poder del centro a las instituciones que se encuentran alrededor. Esto implicaría enormes ventajas, como son flexibilidad, eficacia, innovación, compromiso y productividad. Esta descentralización se traduce en un poder compartido y en el abatimiento de un orden jerárquico cuya rigidez se ha mantenido desde años atrás, de igual forma se pugna por el trabajo.⁷⁵

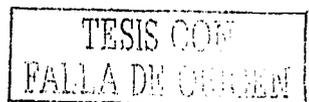
Uno de los obstáculos que tiene un peso importante para frenar el cambio es la tradición cultural que afecta a las estructuras institucionales y que se hace más patente en la cultura política⁷⁶. En las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, la cultura política puede llegar a predominar el egoísmo y el centralismo. De ahí que en ocasiones, sea necesaria una reorganización territorial del poder político, para evitar que el sistema político en su conjunto no se fracture (por ejemplo, en la Unión Soviética y Europa Oriental, se han planteado iniciativas de descentralización y federalismo como alternativas al centralismo y al totalitarismo.⁷⁷).

En el contexto actual de los cambios políticos mundiales, el federalismo debería cumplir ante todo dos funciones: 1) la separación y delimitación del poder por medio de una división vertical de poderes y, simultáneamente, protección de la

⁷⁵ Osborne, David y Gaebler Ted. "La Reinvencción del Gobierno. La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público" en Revista del CNCYPAP, Gobierno Local, año III, no. 5 segundo semestre 1995, pp. 173-177.

⁷⁶ A este respecto el contenido de la cultura es el hombre mismo porque en él se refleja el avance de sus fuerzas creadoras, de sus relaciones, necesidades, capacidades y formas de comunicación. En política, la cultura está presente en diversos niveles, el reto implica la transformación de los sistemas políticos en una nueva estructura institucional capaz de recoger y acomodar las demandas de las fuerzas sociales actuales, tanto locales, nacionales e internacionales. La cultura política contempla el conjunto de sentimientos, juicios, conocimientos y símbolos, a través de los cuales los ciudadanos ordenan e interpretan, tanto a las instituciones y procesos, como a su propia relación con ellos. La cultura política considera el comportamiento político de los ciudadanos, en el que cristalizan sus inclinaciones y actitudes. La socialización política es otro factor definitorio de la cultura política. Es aquí en donde los ciudadanos son introducidos a la cultura política de su comunidad al adoptar incrementando la internalización, los símbolos, creencias y normas de acción que rigen el funcionamiento del sistema político. Véase: SEGOB/Codemus. Gobierno y Administración Municipal en México, SEGOB/Codemus, México, 1993, pp. 498-499.

⁷⁷ Agranoff, Robert "Marcos... Ibidem", p. 181



minoría por medio de la autonomía territorial; 2) la integración de comunidades heterogéneas, principalmente económicas (pero también políticas y militares), que aspire, a la vez, a la autonomía sociocultural y/o política de la provincia o los Estados miembros.⁷⁸

De acuerdo a lo anterior, el nuevo federalismo debe adaptar una nueva forma de actuación para obtener éxito; debe desarrollar un equilibrio de fuerzas, adecuando la cooperación y la competencia entre el gobierno central y las entidades que la constituyen. Esto será posible siempre y cuando el gobierno central diluya su formación centralista y acepte la diferenciación territorial y funcional de las entidades que la conforman, por lo tanto, debe legitimar los espacios de acción de todos los niveles de gobierno en forma democrática y descentralizada. Esto nos lleva a considerar otro problema, el de la implementación las relaciones intergubernamentales.

Las RIG's incluyen toda una gama de actividades y significados que no están implícitos en el concepto de federalismo. Se establecen cinco razones para preferir el concepto de RIG's sobre el de federalismo:

1) Una primera razón para preferir el concepto de RIG's por encima del federalismo es que el federalismo "designa una forma de gobierno en el que una unión de estados reconoce la soberanía de una autoridad central mientras retiene poderes residuales de gobierno". En este sentido, el federalismo ha favorecido las relaciones estatales-nacionales; en cambio, las RIG's reconocen y a la vez analizan las interacciones entre funcionarios de todas las combinaciones de entidades gubernamentales y en todos los niveles.

2) Una segunda razón para preferir el concepto de RIG's respecto al de federalismo, es que este último ha producido toda una herencia de legalismos:

⁷⁸ Schultze, Robert "El Federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada", en Contribuciones, no. 4, 1993, p. 21

los poderes legales, las acciones formales y los acuerdos (o desacuerdos) escritos han tendido a dominar el pensamiento y la práctica del federalismo. Por su lado, el concepto de RIG's trasciende el enfoque jurídico e incluye toda una rica gama de **acciones y concepciones informales** de los funcionarios que de otra manera quedarían ocultas.

3) El hincapié jurídico y estatal-nacional del concepto federalista sugiere una tercera razón para preferir el concepto de RIG's. El federalismo implica un **conjunto jerárquico de relaciones de poder o de autoridad**. William Anderson⁷⁹ observó a mediados de los años cincuenta que "...desde el principio ha existido una corriente dominante, al menos en las relaciones constitucionales entre el gobierno nacional y los estados, corriente que tiende a precisar y solidificar la supremacía del gobierno nacional, (en sentido opuesto) ...el concepto de RIG's no contiene distinciones jerárquicas de superioridad o inferioridad".

4) Una cuarta razón para preferir el concepto de RIG's al de federalismo surge de los elementos explícitos de las políticas creadas y asociadas con las RIG's. Aunque la bibliografía sobre el federalismo no ha excluido los asuntos de las políticas, no les ha concedido gran importancia. Quienes han escrito sobre federalismo han desdeñado varios esfuerzos hechos en el pasado cuarto de siglo por formar un cuerpo viable de teoría que explicara **cómo se formulan y se instrumentan las políticas públicas**. En la búsqueda de conceptos y de resultados empíricos en el ámbito de los estudios de políticas han ocurrido simultáneamente esfuerzos por aclarar a las RIG's. La intersección de intereses en estudios de RIG's y de políticas ha favorecido el desarrollo de un enfoque de "elección de políticas" ("policy-choice"), que contribuye a elegir entre las mejores y las peores políticas. Aplicado al contexto de RIG's, el enfoque de elección de políticas plantea preguntas que tratan de fines y de medios, de sustancias y de procedimiento.

⁷⁹ Anderson, William. *The Nation and the States: Rivals or Partners?*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1955, p. 54. en: Diehl-Wright, *Ibidem*, p. 101.

5) Una quinta razón para favorecer el uso del concepto de RIG's es que el concepto del federalismo ha sido empleado para tal variedad de condiciones y de propósitos, que hoy su significado es confuso e impreciso. Tantos adjetivos cargados de juicios de valor se han agregado a la idea principal de federalismo, que han embotado su significado y alterado su utilidad analítica. Las Relaciones Intergubernamentales son un término distinto, tiene la ventaja de un uso más restringido y limitado, aunque sólo fuera porque es más nuevo; el término es neutral, con escasa carga emocional.⁸⁰

Cabe aclarar que, el concepto de RIG's no viene a remplazar ni a sustituir el concepto de federalismo, sino que éste es un complemento del concepto de federalismo, ambos tienen como principal propósito el buen desarrollo y desempeño de los gobiernos en regímenes federales.

⁸⁰ Wright, Para Entender...*ibidem*, pp. 100-103.

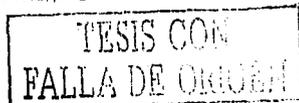
SEGUNDA PARTE. LA REFORMA DEL ESTADO Y LAS RIG's EN MÉXICO

CAPÍTULO III REFORMA DEL ESTADO MEXICANO / UN NUEVO FEDERALISMO PARTE DE LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO

El Estado contemporáneo entró en un proceso de crisis desde finales del siglo pasado. Diversos cambios en el orden económico, social, cultural y político aceleraron la crisis de las instituciones políticas. En el mundo desarrollado este proceso fue conocido como la crisis de la gobernabilidad de las democracias. Su síntoma más claro fue la baja respuesta de los gobiernos ante la exorbitante cantidad de expectativas que los ciudadanos esperaban de ellos. Sin duda la modernización tecnológica jugó un papel fundamental, si bien ésta trajo beneficios a las sociedades en materia de bienestar, también es cierto que dio instrumentos de información más efectivos para que los ciudadanos fiscalizaran y exigieran una mayor receptividad de las autoridades estatales. La actuación del estado se vio así más fiscalizada.

La ola democrática que cubrió a importantes regiones del orbe tuvo como efecto central la exigencia de la participación social en el quehacer gubernamental de actores que tradicionalmente habían sido marginados de la escena política. Por otra parte, el ascenso en la escala social de grupos que anteriormente no gozaban de los mínimos básicos de bienestar, con mayores niveles educativos hizo que la acción gubernamental fuera cada vez más cuestionada. De igual manera, los sectores sociales que no lograron progresar en la esfera social -los grupos indígenas por ejemplo- demandaron al estado un cambio de orientación en las políticas gubernamentales con miras a la solución de sus problemáticas. Todos estos elementos presionaron para que el estado se modernizara, exigían que el estado desplegara una fuerte capacidad de gobernar para todos con un alto sentido de responsabilidad política y eficiencia administrativa.⁸¹

⁸¹ Guerrero, Omar. El Estado en la Era de la Modernización, Plaza y Valdes, México 1992, p. 72



En el caso de México, los efectos de la crisis de las democracias fueron diferentes. Mientras que en los países desarrollados el reclamo ciudadano se enfocaba en elevar el rendimiento de la gestión pública, y por lo tanto, en el mejoramiento de los bienes y servicios públicos ofrecidos por el estado, en nuestro país la modernización del estado se concentraba en la necesidad de alcanzar un sistema democrático auténtico.

El estado mexicano mantuvo su dominio seguro hasta principios de los años ochenta, sin embargo, las fuertes crisis que empezó a sufrir la economía durante estos años así como la disidencia política que empezó a cobrar mayor fuerza hizo que los gobiernos redefinieran sus políticas autoritarias ortodoxas, dando lugar a una incipiente apertura política que logró incluir, sobre todo en el Congreso, a algunas corrientes políticas opositoras.

Fue así como en las dos décadas los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional acuñaron el término de reforma del estado para denotar la urgencia de adecuar "las estructuras políticas fundamentales, en las cuales se enmarcan las acciones institucionales concretas, a los nuevos reclamos de una sociedad más compleja que exige vías de canalización de demandas y comunicación gobierno-ciudadanía más eficiente, una mayor participación de los ciudadanos en el planteamiento de sus problemas (cogestión, colaboración en las decisiones y corresponsabilidad), soluciones responsables de gobierno, una nueva valoración de los distintos órdenes de gobierno y/o administración, la recomposición de las relaciones entre los poderes, así como entre la federación y los estados y una redefinición de los derechos políticos de los individuos. Se trata de un proceso de dos sentidos: primero, se busca recomponer las relaciones entre las estructuras políticas básicas, y segundo, refundar la propia relación entre el estado y la sociedad"⁸².

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁸² Guerrero Manuel A. "El Estado de la Reforma", Revista Voz y Voto, No. 67, septiembre 1988, p. 32

Para Aziz Nassif, la reforma del estado puede ser entendida a partir de tres supuestos:

- 1) el proceso de reacomodo del estado como poder y como aparato, para la resolución las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto y readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del modelo del agotamiento del modelo sustitutivo proteccionista.
- 2) el proceso de reforma estatal es casi una constante, por lo menos en los últimos 20 años, pero esta última fase, cuyo objetivo es la implementación de un nuevo proyecto de país, se puede fechar a partir de diciembre de 1982.
- 3) el proceso de reforma del estado ha transitado por distintas fases de política económica: a) un reordenamiento económico en las finanzas públicas, que al mismo tiempo posibilitó una mayor transferencia de recursos al exterior, estrategia seguida durante el periodo de Miguel de la Madrid, con lo cual se recreó la ilusión de crecer y pagar al mismo tiempo; b) la fase actual, donde se prolonga la estrategia del pacto, pero ya se despliega con mayor claridad la forma de inserción del país a la economía mundial (norteamericana), en donde se hace una férrea defensa del Tratado de Libre Comercio como la vía de solución para el crecimiento interno y a la inevitable interdependencia mundial.⁸³

La reforma del estado dedica atención especial al tema del federalismo. A la fecha, se han promovido reformas jurídicas, políticas y económicas que han tenido un impacto en los ayuntamientos, se les ha dotado de nuevas facultades y han visto incrementado la inversión pública hacia sus localidades.

⁸³ Aziz Nassif Alberto *Reformar el Estado. Modernización sin Modernidad*, en: José L. Barros Horcasitas, Javier Hurtado y Germán Pérez (coord.) *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*, UAM/Miguel Ángel Porrúa/FLACSO, 1991, p. 77-78.

En esta parte se analizan los orígenes y la evolución que ha sufrido el estado mexicano durante los últimos treinta años, en particular se identifican los cambios principales que han acontecido en los ámbitos económico, político y social, que sirvan como marco de referencia para comprender el estado actual de la discusión del federalismo mexicano. Al inicio se ofrece una descripción del proceso histórico del estado mexicano, en la parte final se realiza un ejercicio analítico para determinar los avances y los obstáculos del proceso de reforma del estado en nuestro país.

III.1. Origen de la Crisis del Sistema: Pauta para la Reforma del Estado

La crisis de 1968 obligó al presidente Luis Echeverría a promover una apertura política para reconocer la legitimidad de las fuerzas sociales de oposición, sin embargo, las reformas no fueron de carácter institucional sino de tolerancia frente a la crítica de la opinión pública.

Más tarde en el sexenio de José López Portillo se promulgó la **Ley Federal de Organizaciones de Políticas y Procesos Electorales (LOPPE)** en 1977⁸⁴, que amplió los espacios de participación partidista; la Ley representaba una estrategia del gobierno para integrar a la vida política institucional a los movimientos guerrilleros y a las organizaciones de izquierda, todo esto en un ambiente de relativa bonanza económica.

Para 1981 se desencadenó una aguda crisis económica que conjugó endeudamiento externo, recesión e inflación, todo esto provocó una movilización ciudadana anti-autoritaria cuya expresión electoral al final de esa década amenazó la hegemonía del PRI. "Al iniciarse el gobierno de Miguel de la Madrid, las circunstancias del deterioro económico exigieron...el abandono gradual del modelo

⁸⁴Para una consulta más amplia de las reformas electorales en el siglo XX consúltese el trabajo de Eduardo Castellanos Hernández Derecho Electoral en México, en especial el capítulo 7, Trillas, México, 1999. Véase también a Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, Partidos y Reformas, Cal y Arena, México, 2000.

proteccionista y obligaron a llevar a cabo un adelgazamiento del aparato estatal, tanto por saneamiento financiero...como en virtud de la apertura de los mercados..."⁸⁵ y "abrió la economía al exterior (México ingresó en 1995 al GATT - Acuerdo General de Aranceles y Comercio-); también se atribuyó al mercado y al sector privado el papel de promotores del crecimiento, dejando al Estado sólo la responsabilidad de orientación. Entre las reformas más importantes que se realizó se hallan: la reforma municipal y la descentralización que se concretaron en la reforma a los artículos 25, 26, 28 y 115 de la Constitución en diciembre de 1982."⁸⁶

En 1983 se estableció el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). La idea era corregir las finanzas públicas y sentar las bases para una recuperación más sana a mediano plazo. El gobierno recortó sustancialmente su gasto y aumentó los precios y tarifas del sector público. El PIRE trajo consigo una reducción sin precedente en los déficit primario y operacional. Sin embargo, a fines de 1987 una grave crisis financiera interrumpió el proceso de recuperación de la economía, con el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores, esto condujo al establecimiento de un nuevo programa antiinflacionario y radical que se conoció como el "Pacto de Solidaridad Económica y que suscribieron el Presidente de la República y los representantes de los sectores obreros, campesino y empresarial"⁸⁷.

Fue en 1986 cuando Miguel de la Madrid promulgó el Código Federal Electoral como una respuesta a las demandas de representación de las clases medias y altas en un contexto de drásticas medidas económicas, logrando así una liberalización política que favoreció la participación electoral. El incremento de la

⁸⁵ Esto implicaba la desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias, a través de la venta para la recuperación económica hacia el modelo neoliberal, para lo cual se reformaron los artículos 25 y 28 Constitucional, consolidando la política de apertura económica comercial iniciada en 1992. Delgado de Cantú, Gloria México: Estructuras Políticas, Económicas y Social Prentice Hall/Pearson Education/Addison Wesley, México, 1998, p. 402

⁸⁶ Aguilar, Luis "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado", en: Mauricio Merino (coord.) Cambio Político y Gobernabilidad, Conacyt/CNCPYAF México, 1992, p. 137.

⁸⁷ El Pacto se diseñó de acuerdo con los objetivos de: sostener el compromiso de corregir de manera permanente las finanzas públicas; aplicar una política monetaria restrictiva; corregir la inercia salarial; definir acuerdos sobre precios en sectores líderes; la apertura comercial; optar por el control de la inflación y la negociación de precios líderes en lugar de la congelación total de precios; y adoptar medidas basadas en controles de precios negociados. Aspe, Armelia Pedro El Camino Mexicano de la Transformación Económica, FCE, México, 1993, p. 29

participación electoral independiente era un reflejo de las transformaciones de la sociedad mexicana cuya complejidad interna se había incrementado durante las dos décadas anteriores; al tiempo que se había intensificado la urbanización, había crecido la clase media y se habían elevado los niveles de escolaridad. Esta sociedad heterogénea, integrada más por grupos que por mayorías, era ya inasimilable a una sola formación política, por muy flexible que fuera, como lo había sido el PRI durante más de cuatro décadas.⁸⁸ Por otra parte, el fortalecimiento de la oposición generó una disputada elección presidencial en 1988, que auguró el cambio de un régimen autoritario a un régimen democrático.

Lo anterior preparó el terrero para múltiples cambios en el ámbito jurídico, político, económico y social en México y se empezó a utilizar el término de reforma del Estado durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994). Si desde el periodo presidencial de Miguel de la Madrid (1983-1988) había existido la intención de llevar a cabo una serie de medidas que condujeran a la modernización de la vida nacional, con Salinas se plantearon tres directrices fundamentales -llamados acuerdos nacionales- para implantar una reforma del Estado. La primera buscaba ampliar la vida democrática (Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática), y se centró alrededor de las reformas electorales; la segunda tenía la intención de lograr una recuperación económica con estabilidad de precios, y se basó en una serie de pactos económicos, la tercera pretendía el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población y se apoyaba en una estrategia de política social cuyo eje central sería el Programa Nacional de Solidaridad.⁸⁹

Dentro de las reformas constitucionales más importantes impulsadas por el presidente Salinas se encuentran las siguientes.

⁸⁸ Loeza, Soledad "La Incertidumbre Política Mexicana", en: Revista Nexos, no. 186, año 16, vol. XVI, junio 1993, p. 52.

⁸⁹ Salinas, Carlos "Reformando al Estado", en: Revista Nexos, no. 148, abril, México. 1990, p.30

- ☑ la enmienda al artículo 3º Constitucional dio pauta para la creación de la Ley General de Educación Pública, misma que subrayaba la obligatoriedad de las educaciones primaria y secundaria y su carácter laico. Un aspecto importante de la reforma del artículo 3º fue la eliminación de la exclusión de las iglesias del ámbito educativo.
- ☑ la modificación del artículo 27 Constitucional -así como del Código Agrario- introdujo cambios importantes en las relaciones económicas existentes en el sector agrario y debilitó, en gran medida, la relación política tradicional entre el estado y los campesinos.
- ☑ las reformas del artículo 130 Constitucional incluyeron la aprobación de ofrecer doctrinas religiosas en escuelas particulares, el reconocimiento a las órdenes monásticas, libertad de que las asociaciones religiosas sean propietarias, derecho a votar por parte de los ministros religiosos, el reconocimiento de las asociaciones religiosas y la reafirmación de la separación entre Estado e iglesias. Esta reforma puede interpretarse como una concesión de un gobierno fuerte que refuncionaliza sus relaciones con los diversos actores político-sociales en un contexto de racionalidad modernizadora.

En 1991 Salinas creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y en 1992 mediante reforma constitucional se le dio el status de "ombudsman", en este mismo año se les pidió a los estados de la república que crearan sus comisiones estatales de derechos humanos; con el fin de legitimar la materia de los derechos humanos, aunque, muchos activistas se quejaron de que la comisión no actuaba con imparcialidad ante casos de disputas electorales y laborales.⁹⁰

Por otra parte, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) en 1993, los Estados Unidos acentuaron su interés en la capacidad de disposición de los líderes mexicanos para solucionar los problemas sociales y

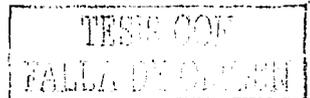
⁹⁰ Weins, Christopher Reform of Justice and the Proliferation of Human Rights Non-Governmental Organizations in Mexico (1977-1994). CIDE, México, 1998, p. 31.

políticos como complemento importante de la modernización económica y financiera realizada durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari.

Sin embargo, para el sexenio del presidente Ernesto Zedillo se logró dar dos pasos importantes en el camino de la reforma del Estado mexicano: la reforma al Poder Judicial Federal (1995) y la reforma electoral (1996). La primera fortaleció la profesionalización de la Suprema Corte de Justicia y transformó distintos aspectos de su funcionamiento: 1) redujo el número de integrantes de la Suprema Corte de Justicia a once ministros; 2) fijó requisitos más estrictos para asumir el cargo de ministro; 3) estableció un periodo máximo de quince años duración, sin posibilidad de reelección para un nuevo encargo; 4) introdujo la posibilidad de juicio político a los ministros de la Suprema Corte de Justicia; 5) instituyó a la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional; 6) creó el Consejo de la Judicatura en el sistema judicial mexicano como responsable de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial.

En cuanto a la reforma electoral de 1996⁹¹ esta tuvo como intención fortalecer el papel de los partidos políticos y entregar el control y la calificación del proceso electoral a individuos sin militancia partidista, lo que se ha dado en llamar la ciudadanía del IFE. Para garantizar la imparcialidad se suprimió el voto de los partidos políticos en el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral (IFE); se creó la figura de los consejeros electorales designados por la

⁹¹ "La reforma constitucional de 1996 introdujo las siguientes innovaciones en materia de partidos políticos: a) sólo los ciudadanos podrán afiliarse e individualmente a los partidos políticos, b) precisión de que el financiamiento público estará destinado al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, además de fijar las bases para la determinación de los montos respectivos; c) principios de igualdad y de equidad en la asignación de los elementos con que cuenten los partidos políticos para llevar a cabo sus actividades; d) en el financiamiento de los partidos políticos los recursos públicos deberán prevalecer sobre los de origen privado; e) bases para fijar los costos mínimos de una campaña electoral y para la aplicación de los principios de igualdad y equidad en la asignación de financiamiento público (30 y 70% respectivamente); f) se establece a nivel constitucional el financiamiento público por concepto de actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales; g) fundamento constitucional para que la ley secundaria fije criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniaras de sus simpatizantes, los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y para fijar las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de las disposiciones relativas." Castellanos Hernández Eduardo Derecho Electoral en México, Trillas México, 1999 pp. 113-114 Véase también a Ricardo Becerra, Pedro Salazar y Jose Woldenberg La Mecánica del Cambio Político en México, Elecciones, Partidos y Reformas, en particular el capítulo VI 1996 la equidad y el salto de la competitividad, Cal y Arena, México, 2000



mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, se permitió la presencia de observadores electorales con el propósito expreso de que los procesos fuesen vigilados por grupos independientes; se mejoraron las condiciones de financiamiento de los partidos y, en el artículo 43 del COFIPE, se estableció como responsabilidad de los partidos políticos la producción de programas de propaganda en la radio y la televisión. Finalmente, se estableció el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y se le facultó para tener competencia en relación con las elecciones federales y locales.

Las reformas de 1996 dieron paso a los comicios federales del año de 1997, de los cuales surgieron cambios trascendentales para el curso inmediato de la vida política nacional. Por vez primera desde su fundación (1929), el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Al mismo tiempo, en la primera elección de jefe del Gobierno del Distrito Federal, el PRD obtuvo el triunfo, obteniendo además la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

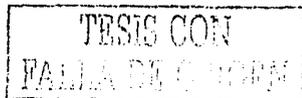
Con las reformas políticas realizadas desde el presidente Miguel de la Madrid hasta el presidente Ernesto Zedillo se abrió cause hacia la transición democrática, impulsada por la presión del pluralismo político, de la globalización económica, de una sociedad más exigente y compleja que ha llevado a la descentralización de facultades administrativas a los estados y municipios que da pie a la construcción de un nuevo federalismo. Sin embargo, no hay que perder de vista la presión de los gobiernos estatales y municipales sobre el gobierno federal en materia fiscal que ha permitido cierta transparencia y el rezago de la discrecionalidad en el manejo de los recursos.

III.2. El "Nuevo" Federalismo

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo el debate en torno al federalismo se volvió un asunto de primera importancia para la mayoría de los actores políticos. En esta sección del trabajo se revisan los planteamientos de los protagonistas: el gobierno federal, el Congreso, autoridades municipales y miembros de la sociedad civil.

La centralización administrativa, política y económica ha sido la constante que ha dominado el arreglo federal mexicano durante todo este siglo, lo que ha dado como resultado que el gobierno federal se coloque por encima de la soberanía de los estados y de la autonomía de los municipios. Pero ha sido a partir de la crisis fiscal y administrativa que el estado mexicano experimentó en 1982, cuando el gobierno federal enfrentó serios problemas para sostener los promedios históricos de inversión y gasto en los estados y financiar el desarrollo de las regiones del país. Ante el estallamiento de la crisis económica, las autoridades reconocieron la necesidad de aligerar la sobrecarga fiscal y administrativa del gobierno federal y también la necesidad de profundizar las medidas que fortalecieran la capacidad económica, administrativa y política de estados y municipios. En este sentido, la reforma constitucional del artículo 115 de 1983 modificó el rol asignado al municipio en la estructura del sistema federal mexicano mediante la definición de sus fuentes de ingreso, la enumeración de los servicios públicos a su cargo y el reconocimiento explícito de su autonomía. El municipio ha adquirido así atribuciones en materia urbana, de planeación, de usos de suelo, de servicios, de impuestos y hasta en temas de seguridad pública.

Con la crisis económica que se presenta inmediatamente después de la salida de Carlos Salinas, en diciembre de 1994, se agudizan los defectos del sistema económico y del sistema político centralista que el gobierno venía aplicando durante mucho tiempo en nuestro país. La crisis de este período coincide con la llegada a los espacios de gobierno de los partidos de oposición quienes empiezan



a denunciar cada vez con más fuerza los defectos de la política centralista, caracterizada por una acumulación en exceso de los recursos económicos de parte del poder central federal y que acrecienta su poder político y económico, inhibiendo así la capacidad de desarrollo de los estados y municipios (y por lo tanto ignorando las posibilidades que ofrecen las ventajas culturales, geográficas, climáticas, sociales, propias de cada región).

Una de las primeras acciones que reflejan la discusión sobre el federalismo, la promueve el Partido Acción Nacional; por medio de su recién electo gobernador en Jalisco Alberto Cárdenas -quien previamente había denunciado una situación de desfalco en las finanzas públicas estatales por parte del anterior gobierno priísta- organiza en ese mismo estado, en marzo de 1995, el "Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo".

La importancia del evento radica en que éste desencadenó un amplio movimiento de protesta entre diferentes gobernadores -tanto panistas como priístas- que se quejaron de la injusta distribución del presupuesto federal. Sin embargo, el Foro sirvió también para que el nuevo presidente de México Ernesto Zedillo, difundiera su propuesta de nuevo federalismo del que destacan los siguientes puntos:

- "...en la construcción de ese nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal de gobierno".
- "...el gobierno federal debe ceder espacios reales de acción gubernamental a los estados y municipios, y que ello no significa debilitamiento de su autoridad".
- "...la integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran atractivo para lograrlo. Municipios con mayor libertad y autonomía serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas".
- "...los mecanismos para hacer llegar los recursos a los municipios, no son los más eficientes, y que es primordial el fortalecimiento de este nivel de gobierno, .

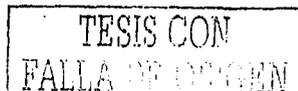
pues el estar más cerca del contribuyente le permite conocer mejor su requerimientos y demandas".

- ☑ "...las reformas deben orientarse hacia la construcción de una nueva **coordinación hacendaría** que otorgue simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas. El gobierno federal ha dado los primeros pasos. El pasado 16 de marzo de 1995 se publicó el Acuerdo Presidencial que crea el Consejo Asesor Fiscal que comprenderá la formación de un grupo para estudiar la coordinación hacendaría. Este grupo deberá proponer las soluciones más convenientes en materia de federalismo fiscal en nuestro país, respetando el equilibrio en las finanzas públicas".
- ☑ "...el nuevo federalismo debe impulsar la unidad respetando la diversidad geográfica, social y cultural. El Federalismo para el porvenir de México debe ser factor para un desarrollo nacional fundado en la suma de regiones fuertes y prósperas, y no en la perpetuación de la desigualdad y los desequilibrios".⁹²

La mayoría de los que participaron en el Foro se mostraron críticos, aunque por el peso de las críticas, los gobernantes panistas se hicieron más notorios, así, Ernesto Ruffo Appel, -primer gobernador panista electo en Baja California y en México- reprochó al gobierno federal su autoritarismo centralista aludiendo "...lo que es imprescindible reiterar, es la necesidad de adelgazar al gobierno central mediante la **reasignación de facultades, atribuciones y recursos económicos** a estados y municipios. Si esto se quiere interpretar como debilitamiento del nivel del gobierno, contundentemente digo: quienes así lo piensan se equivocan. En el mundo contemporáneo, a todos los niveles de organización se concibe más fuerte un sistema coordinadamente descentralizado⁹³ que uno autoritariamente centralizador".⁹⁴

⁹² Zedillo, Ernesto "Nuevo Federalismo: Estados Soberanos y Municipios Libres", en *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, Guadalajara, marzo de 1995. Las ponencias fueron publicadas en el periódico El Nacional el 7 de mayo de 1995.

⁹³ "Producir modelos de descentralización que nos permitan construir el federalismo pero desde la base. El modelo debe considerar algunos aspectos que me interesa apuntar y discutir. *primero* se requiere de la voluntad y el convencimiento del poder central y del poder subsidiario. El *segundo* debe ser producto del debate entre los niveles de gobierno y las instituciones sociales. Tienen que surgir tiempos, formas y criterios de aplicación. El *tercero* un diagnóstico de la situación



La crítica de Ernesto Ruffo se concentró sobre el problema del sistema tributario federal recomendando una propuesta para crear un nuevo sistema hacendario que consistiera de seis elementos para "...corregir esta confiscación de sangre del desarrollo regional: 1) una sola caja recaudadora para los impuestos; 2) una nueva fórmula para los ingresos fiscales; 3) una bolsa de apoyo para los estados insuficientemente desarrollados; 4) una planeación democrática del desarrollo que debe ser resultante de ejercicios de consulta en cada entidad integrante de la unión; 5) una asamblea de gobierno para un gobierno de la unión proponemos la integración formal de una asamblea de gobernadores operativamente funcional; 6) proceso de transición: necesitamos planes y planos de corto, mediano y largo plazo".⁹⁵

Por su parte, Cristóbal Arias, senador del Partido de la Revolución Democrática, mencionó "...que la salud financiera de los municipios de los gobiernos estatales es fundamental en el proceso del reforzamiento del federalismo; para ello se deben crear sistemas estatales de coordinación fiscal que identifiquen las fuentes tributarias que puedan ser cedidas a los municipios para que a través de mecanismos imaginativos busquen nuevas fórmulas de distribución participación entre los estados, los municipios y las comunidades."⁹⁶

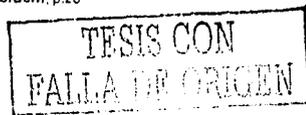
Al hablar sobre Federalismo se hace referencia a la división del poder del Estado entre un gobierno central y otras entidades que se suponen soberanas y

actual en cada sector de la función pública. El *cuarto* debe considerarse las características culturales, religiosas, valorativas, educativas y sociales de cada región y del país en su conjunto. El *quinto* la sociedad, libremente organizada, debe ser contralora de la administración pública. El *sexto* la distribución del ingreso y el gasto deberá estar sujeta a criterios de equidad y distribución justa con elementos predeterminados que eviten la discrecionalidad de un poder central. El *séptimo* el principio de equidad se debe nutrir permanentemente de los procesos de planeación democrática del desarrollo regional. El *octavo* se debe estimular la facultad política-fiscal local que nos dará por resultado equidad, eficiencia en el gasto y gobernabilidad en los tres niveles de poder. El *noveno*, la distribución equitativa de los recursos tributarios. El *decimo* asignar fondos de apoyo con recursos federales y estatales para fortalecer a las regiones menos desarrolladas". Véase Bolívar, Antonio "Hacia un Auténtico Federalismo", mesa redonda, en Revista Propuesta, febrero, México 1996, pp. 7-9.

⁹⁵ Ruffo, Ernesto "Romper la Resistencia Hacia el Auténtico Federalismo", en Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo. *Ibidem*, p. 19

⁹⁶ Ruffo *Ibidem*, p. 20

⁹⁷ Arias, Cristóbal "Federalismo Mexicano: Límites y Atribuciones", en Foro Nacional... *Ibidem*, p. 28



autónomas. El federalismo también supone la negociación y el consenso para la definición de las directrices políticas básicas de una nación.⁹⁷

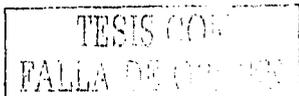
En 1997, el presidente Ernesto Zedillo decretó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el que establecía que el federalismo era la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia y la unidad nacional. Con este plan, el presidente pretendía, por lo menos en el papel, dotar de distribución facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y municipales. A partir de estos compromisos, la Secretaría de Gobernación elaboró el *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*; mismo que tenía como objetivos fundamentales:

- fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal;
- vigorizar la autonomía política de los estados con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y municipales;
- constituir una estrategia fundamental para generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno.⁹⁸

En teoría, 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 político. Por otra parte, propone una nueva relación de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, basada en el reconocimiento

⁹⁷ Martínez, Héctor y Ramírez, Miguel "Federalismo Mexicano. Necesidades de Reorganización Estatal", en: Federalismo, Congreso Nacional de Ciencias Políticas. UAM/FE/CNCPYAP, septiembre, 1995, p.230.

⁹⁸ Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, Agosto de 1997, p. 2



de las responsabilidades que les asigna el orden jurídico, de tal forma que los gobiernos cuenten con los instrumentos político-institucionales y los recursos necesarios para responder a las demandas que le competen atender y resolver.⁹⁹

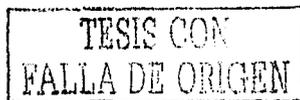
El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, tenía dos objetivos centrales, el primero era transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria (SNCH) que incluyera los ámbitos de ingreso, gasto y crédito; el segundo, era actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), a fin de proponer nuevas reglas que guiarán las relaciones intergubernamentales con base en los principios de cooperación y coordinación, de forma tal que den paso a un marco institucional de políticas flexibles que permitan ampliar la participación social.

Como fin último, el Nuevo Federalismo se proponía "...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"¹⁰⁰. Así, el Programa para un Nuevo Federalismo contempló diez los objetivos generales -como pauta para las nuevas relaciones intergubernamentales-, estos son:

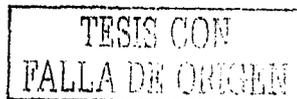
1. fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal.
2. vigorizar la autonomía política de los estados como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales.

⁹⁹ Decreto...*Ibidem*, p. 4

¹⁰⁰ Decreto...*Ibidem*, p. 7.



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 requieren la transferencia de funciones a los estados federados.
6. transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaría, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades instituciones y sus funciones públicas.
7. emprender 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 las descentralizaciones 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.¹⁰¹

En su conjunto, el nuevo federalismo de ser un movimiento amorfo, pasó a la **agenda gubernamental** como un asunto primordial, para lo cual se creó dentro de la Secretaría de Gobernación, la **Coordinación del Nuevo Federalismo**, misma que fue presidida por el ex-secretario de gobernación Esteban Moctezuma y la cual tenía como prioridades el cambio de nuevas fórmulas de distribución para invertir en la pirámide hacendaria, desaparecer instancias intermediarias entre el municipio-estado-federación, además de otorgar plena facultad legislativa y restituir la potestad fiscal a los municipios.

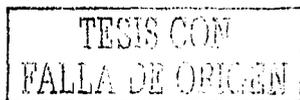
De esta manera, y como parte de los trabajos que el Gobierno federal emprendió para impulsar el proceso de reforma del estado, se acordó, junto con los partidos de oposición la agenda de cuestiones que ayudarían a transformar, paulatinamente, al sistema político mexicano. La estrategia consistió en acordar una agenda de temas con la oposición, para luego discutir las estrategias de solución a los problemas en distintas mesas de trabajo. Así, se anunció a principio de 1998 una agenda de trabajo que contenía diez temas centrales: a) Chiapas; b) Seguridad y justicia; c) Sistema financiero; d) Reforma fiscal; e) Federalismo y fortalecimiento municipal; f) Participación ciudadana; g) Paquete presupuestal y cuenta pública; h) Órgano superior de fiscalización; i) Fortalecimiento del Poder Legislativo, y j) Comisión Nacional de Derechos Humanos.¹⁰²

En respuesta a la propuesta gubernamental, el grupo de diputados ciudadanos¹⁰³ de la LVI Legislatura elaboró su "Guía Analítica para la Reforma Política del

¹⁰¹ Decreto...*Ibidem*, p. 6-7.

¹⁰² Como se puede observar, las prioridades de la discusión concedían una fuerte atención al tema del federalismo, lo que más adelante se vería cristalizado en la reforma al Artículo 115 Constitucional.

¹⁰³ Este grupo lo integran los diputados María Alvarado Castañón, Adolfo M. Aguilar Zinser, Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, Crisóforo Saldo Almada y Zeferino Torreblanca Galindo.



Estado". Para estos actores una agenda para el federalismo debería incluir los siguientes temas:

- a) la relación entre el gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios
 - Facultades constitucionales de la Federación, de las entidades federativas y municipios
 - Políticas de descentralización y Desarrollo Regional
 - Relaciones intergubernamentales (coincidencia, concurrencia, convenios, cooperación)
 - Sistema Nacional de Planeación Democrática. Formas de Representatividad y Operación de los Concursos de Planeación
 - Formas de Representación de las Entidades Federativas

- b) Distrito Federal: Reforma política del Distrito Federal: Formas de gobierno, administración, cuerpo legislativo, participación ciudadana; administración conurbada de servicios públicos.

- c) Federalismo Fiscal:
 - Distribución de competencia federales y estatales en materia de ingresos y egresos
 - Coordinación fiscal intergubernamentales: equidad y eficiencia.
 - Atribuciones y responsabilidades en materia de endeudamiento

- d) Renovación Municipal
 - Régimen Constitucional del Municipio y sus ámbitos de competencia
 - Representación política y participación social en la gestión municipal
 - Diversidad municipal: municipios urbanos, rurales e indígenas. Relación política y administrativa entre las cabeceras municipales y sus comunidades,
 - Instancias de cooperación y coordinación para el desarrollo intermunicipal.

- Formas de participación y representación política de las comunidades indígenas. Su relación con los poderes públicos.

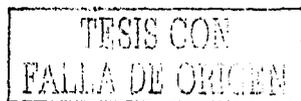
Por lo tanto, para pensar en un Federalismo auténtico hay que pensar también en una **descentralización**, la cual tendría que pasar al menos por tres espacios: el primero, el de las **relaciones intergubernamentales**, una redefinición de las redes en los niveles federal, estatal y municipal; el segundo: en cuanto al **diseño político-administrativo del municipio y la representatividad del cabildo**; y el tercero: respecto a **las formas de decisión interna**. Hablar de un federalismo nos conduce a la necesidad de una mayor democracia. Descentralizar o federalizar recursos fiscales, no es solamente dar más recursos, es también abrir las capacidades de decisión del municipio, dejarlo hacer, quitar muchas de las guarda-barreras que existen ahora para la conformación de las agendas particulares de los municipios que están estrechamente acotadas por las determinaciones de carácter federal y estatal.¹⁰⁴

Roberto Ortega ha sostenido que "siendo el **federalismo** consustancial a la organización del Estado, la **reforma** de éste conlleva transformaciones que implican nuevas prácticas públicas, la adecuación de instituciones políticas y nuevas relaciones entre los poderes y del Estado con la sociedad".¹⁰⁵

Para Marcello Carmagnani la "idea de fondo es que el **federalismo** es una forma de gobierno dinámica que presenta una fuerte capacidad de transformación y de adecuación al desenvolvimiento de las regiones y del país, visualizable tanto en la tensión como en la colaboración entre dos esferas: la federal y la de los estados. De allí que la **dimensión institucional** nos permite comprender la capacidad de acción de los actores políticos, y la actividad política y social de estos últimos facilita comprender cómo se interiorizan en las instituciones las diferentes

¹⁰⁴ Del Castillo Roacillo "Hacia un Auténtico Federalismo", mesa redonda, en: Revista Propuesta, febrero, México, 1996, pp 14-15

¹⁰⁵ Ortega Lomelín: Roberto Federalismo y Municipio, FCE, México, 1994, p. 9.



prácticas políticas (elecciones, partidos políticos, etc.) y cómo a través de estas prácticas se integran en la cultura política las diferentes instancias ideológicas (liberalismo, nacionalismo, democracia). El federalismo no es sólo el principio a partir del cual se han organizado y organizan, sino también una **cultura política** capaz de regular a través de prácticas concretas los derechos y los deberes de los diferentes actores en lo que concierne a la ciudadanía, la participación política y la presencia social de los mismos".¹⁰⁶

El **federalismo** es una forma de régimen en donde tienen entrada y salida estructuras que se adaptan al cambio del medio ambiente en el que se mueven. La presencia de enfoques teóricos como el de las RIG tienen como intención crear una buena relación -armónica y dinámica- entre los tres niveles de gobierno dentro de un mercado político que acompaña el deseo de crear un sistema de gobierno territorialmente unido.

Aunque Luis Aguilar ha reconocido avances importantes del actual Sistema de Coordinación Fiscal también ha identificado tres inconvenientes: 1) la fuerte dependencia que los estados y municipios tienen de las participaciones federales, 2) las fallas en la forma como se distribuyen las participaciones, 3) el recurrente déficit operacional de los órdenes de gobierno estatal y municipal. Sobre la forma como se distribuyen las participaciones, la fórmula tiene aspectos que también han sido duramente cuestionados: 1) el porcentaje de distribución per cápita (45.17%) presupone que la necesidad de servicios públicos y el costo de provisión de los mismos son homogéneos en todo el país, y se olvida que existen costos diferenciados en las distintas regiones de México, 3) el 45.17 % correspondiente a la segunda parte del FGP (Fondo General de Participaciones) favorece a los estados con mercados internos más desarrollados y perjudica a los estados con un sector primario predominante.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Carmagnani, Marcello. *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. FCE/COLMEX, México, 1996, p. 10

¹⁰⁷ Aguilar, *Ibidem*, p. 19

Finalmente, otra propuesta, la "Agenda de la Reforma Municipal" elaborada por diversas instituciones académicas¹⁰⁸ y patrocinada por la Fundación FORD, recogió los planteamientos formulados por diversos funcionarios de la administración pública municipal, estatal y federal, partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación y así como especialistas en el tema.¹⁰⁹

La agenda resumía el pensamiento social del país sobre los municipios y en donde se pueden apreciar los diversos lineamientos que desde muy diversos sectores y regiones se han concebido para la reforma del estado mexicano.

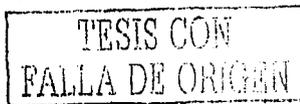
Haciendo un breve análisis de la información de la agenda se puede inferir que el tema que más importancia adquiere para los distintos actores de la vida municipal es el de la cuestión financiera; en especial, el debate se ha centrado en el **Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)**.

A este respecto, las propuestas que hicieron los actores consultados en cuanto a la asignación de recursos -especialmente participaciones- van desde las ideas generales de cambio hasta las decisiones de montos o procedimientos de asignación; también sugieren aspectos de competencia tributaria o posibilidades de financiamiento alternativas. Los planteamientos más importantes que se hicieron con respecto a la cuestión financiera son los siguientes.

Las propuestas para la reforma de la hacienda municipal se dividieron en cinco temas generales: 1) las transferencias federales a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (las participaciones del Ramo 00028 del Presupuesto de Egresos de la Federación) y de otras transferencias federales que perciben los municipios por otras vías de asignación en casos extraordinarios; 2) las

¹⁰⁸ La agenda es una amplia base de información que concentra y sistematiza la discusión nacional más completa con relación al problema del gobierno municipal.

¹⁰⁹ Los planteamientos recuperados por la Agenda se dieron en el periodo que va de 1992 a 1997.



transferencias que recibe el municipio por la vía del gasto social federal para el desarrollo regional, el fortalecimiento institucional del municipio, y la llamada "superación de la pobreza", conceptos que integran al Ramo 00026 del presupuesto federal; 3) las propuestas que se preocupan por la información fiscal a los municipios; 4) los sistemas de coordinación fiscal entre los estados y los municipios; 5) las estrategias financieras municipales para eficientar el manejo de sus recursos económicos.

1) En lo que corresponde al Ramo 00028 -los recursos asignados a los municipios por la vía de las participaciones- se halló que éste fue uno de los más polémicos, a raíz de su inocua distribución, ya que, como es sabido, la repartición en la actualidad es de un 80% de recursos para la federación, 16% a los estados y un 4% a los municipios. De los puntos de vista expresados por la agenda se desprende que los gobiernos "de oposición" y las asociaciones recalcaron mucho en este aspecto.

Las propuestas destacaban lo siguiente: a) cambiar los montos de las participaciones (incrementarlas para estados y municipios), esto es, modificar las proporciones de la distribución de ingresos federal en el ramo 00028 del Presupuesto; b) cambiar los criterios de la asignación. Se enfatizó en que hay que modificar los términos de la fórmula y la ley de coordinación fiscal (reforma que, por cierto, es una iniciativa gubernamental que acompaña al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en 1997); c) en relación a las transferencias de los estados a los municipios, aquí se contemplaron consideraciones sobre la forma en que los estados deben dar las participaciones federales y estatales a los municipios; d) cambiar las formas y canales de transferencia de los recursos de la federación a los municipios. En particular se plantearon reformas a las modalidades de operación del sistema nacional de coordinación fiscal; e) crear o reformar los fondos especiales transferibles a los municipios, como aquellos cuya existencia debía estar garantizada en caso de desastres.

2) En cuanto al Ramo 00026 -los recursos destinados al gasto social o el combate a la pobreza-, las modificaciones en su monto, pero sobre todo en las formas de distribución, fueron de los hechos más importantes para 1996. Por ello la lectura de las propuestas recabadas debe considerar un parteaguas en dicha fecha. Para 1998 se sugiere integrar los recursos por este concepto en el ramo 33, lo cual implica ciertos problemas para establecer comparaciones. Independientemente de esto conviene atender a las propuestas sobre el manejo autónomo de recursos por parte de los municipios.

3) En el caso del gasto social federal descentralizado (Ramo 00026) destacaron cinco propuestas: a) cambiar los criterios de asignación; b) descentralizar el gasto hacia los estados y municipios; c) descentralizar directamente a los municipios; d) descentralizar a las organizaciones comunitarias y los consejos de las comunidades en conjunción con los municipios; e) un mejor control y supervisión del gasto social federal de los municipios.

4) Otro aspecto importante es el de la información fiscal a los municipios. Se sabe que la existencia y accesibilidad de datos es importante para establecer mecanismos de control y seguimiento sobre los resultados financieros y construir una estrategia de mayor alcance. El sentido de la información cambia de acuerdo a la óptica con que se aborde en el espacio del orden federal, sin embargo, muchos actores han pugnado por mejorar la calidad y el flujo público de datos. En este sentido, las propuestas que más destacan sobre la información fiscal a los municipios son las siguientes: a) se consideraron las propuestas sobre la información que la federación debe proporcionar sobre las coordinación fiscal. Este rubro integra por lo tanto propuestas que pugnan por mayores controles de la federación a través de una información más clara; b) se clasificaron las propuestas que discurren en torno a la información par incrementar el control al municipio en el ejercicio del gasto social federal descentralizado; c) generación de información que facilite el control al estado en las transferencias fiscales a los

municipios; d) considerar la información que debiera fluir para la mejor capacitación y desarrollo técnico de las administraciones municipales. La mayoría de los actores coinciden en las deficiencias de los sistemas de información independientemente de quien los genere.

5) Por lo que toca a las potestades tributarias municipales, un aspecto íntimamente ligado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el de las competencias atribuibles a cada nivel de gobierno. La pugna se da entre una necesidad clara de mayores recursos y la posibilidad real de mejorar los montos de recaudación si se deposita en niveles distintos del federal la posibilidad de cobro y administración de imposiciones. Las propuestas que más destacan son las siguientes: a) acrecentar las facultades tributarias de los municipios de índole no estrictamente local (impuestos a las personas o sus actividades, como el impuesto sobre la renta o al consumo); 2) incrementar y desarrollar los impuestos eminentemente locales (territoriales) y las facultades técnicas para lograrlo (control del catastro, por ejemplo); 3) promover la capacitación y el desarrollo técnico-administrativo del municipio; 4) distinguir legalmente la enorme diversidad municipal para diferenciar los potenciales fiscales de acuerdo con el tipo de municipio; 5) que los órdenes estatal y federal cumplan escrupulosamente con las contribuciones al erario municipal (que los organismos públicos asentados en territorio municipal paguen sus impuestos a la tesorería local); 6) modificar y clarificar las competencias de los tres órdenes de gobierno en materia fiscal; 7) otorgar capacidad legislativo-fiscal a los municipios, con objeto de que puedan fijar tarifas y contribuciones de acuerdo con sus realidades locales.

III.3. La Reforma Municipal

Finalmente, y con la inconformidad del Partido de la Revolución Democrática, el 17 de junio de 1999 se aprobó la reforma al Artículo 115 Constitucional. Algunos de los avances de dicha reforma se enlistan a continuación:

- Se consolida el Municipio como un orden de gobierno y ya no como simple división administrativa de los estados.
- Se establece que las competencias que otorga la Constitución al Ayuntamiento serán ejercidas por éste de manera exclusiva.
- Esas mismas competencias se amplían con la adición de nuevas funciones y servicios públicos a cargo del Ayuntamiento.
- Se determina el mecanismo para que en forma temporal y con el visto bueno de las dos terceras partes del Ayuntamiento, los estados se hagan cargo de aquellas facultades que el Municipio esté imposibilitado para desarrollar y llevar a cabo.
- Se consolida, amplía y hace explícita la facultad reglamentaria de los municipios.
- Se asegura la participación ciudadana y vecinal al elevar a rango constitucional.
- Se fortalece el ámbito municipal frente a las legislaturas locales, al precisarse los alcances de las leyes municipales expedidas por éstas.
- Se reconoce el asociacionismo municipal interestatal para la prestación más eficiente de los servicios públicos municipales.
- Se fortalece la hacienda municipal al facultar a los municipios para cobrar el impuesto predial (a la propiedad inmobiliaria) a las empresas paraestatales, cuando éstas dediquen sus inmuebles a fines distintos a los de sus objetos o propósitos públicos.
- Los ayuntamientos, a partir de la reforma, propondrán las cuotas y tarifas para el cobro de impuestos, derechos, mejoras y valores de suelo y de las construcciones.
- Se amplían las facultades coincidentes de los municipios en lo relativo a la planeación del desarrollo urbano, reservas federales, planeación del desarrollo regional, uso de suelo y regularización de la tierra urbana, así como para intervenir en la formulación y aplicación de programas de

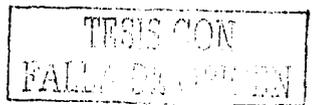
transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial.¹¹⁰

Cabe destacar que uno de los avances de la reforma es que define con mayor claridad el carácter de la autoridad municipal, sus competencias propias, sus alcances y los límites con respecto al poder estatal. Además otorga al municipio el carácter de órgano de gobierno, dotado de competencias exclusivas, que sólo el ayuntamiento podrá transferir a los estados, si considera que requiere de su asistencia para cubrirlos. Esto fortalece al municipio frente a la entidad y dificulta la formación de organismos paralelos al ayuntamiento. Por otra parte, al conservar el presidente municipal el mando de las policías preventivas municipales se garantiza el derecho de iniciativa en materia tributaria y se fortalece el carácter fiscalizador de las legislaturas locales en las finanzas locales. Mediante esta enmienda los municipios podrán expedir normas sobre su organización, funcionamiento y administración interna, y decidirán sobre la prestación y destino de los servicios públicos, además, para asegurar la eficacia en la prestación de estos servicios podrán asociarse libremente con otros municipios, incluso de estados distintos, siempre que cuenten con la autorización de los congresos locales.

Aunque la reforma¹¹¹ tiene alcances importantes para darle autonomía al municipio, no se lograron atacar problemas estructurales de fondo que agobian a los municipios y que tienen que ver con cuestiones como los siguientes. Se dejó fuera la posibilidad de que las autoridades municipales fueran reelectas para un periodo inmediato y ampliar su periodo de gestión de tres a cuatro años. No se

¹¹⁰ Poder Ejecutivo Federal Programa Para Un Nuevo Federalismo 1995-2000 Balance Sexenal, México, 2000, p. 207

¹¹¹ "La reforma municipal no puede concebirse a partir de un modelo único para todo el país. Los municipios son el espacio social y gubernamental en donde se condensa la diversidad ambiental, económica, social, cultural, étnica y política de la nación. Con este principio, fortalecer el municipio equivale a reivindicar su particularidad y las necesidades específicas de desarrollo y organización de los asuntos públicos y de gobierno. así durante el último decenio, se ha observado un progresivo desfase entre el proceso social y el marco legal. Las bases jurídicas que enmarcan la vida municipal han quedado rezagadas en relación con las nuevas necesidades y las nuevas prácticas colectivas de las sociedades y los gobiernos locales" Guillén López Tonatiuh "Presentación", en Allison M Rowland *Los Municipios y la Coordinación Intergubernamental*, Cuadernos de Debate Agenda de la Reforma Municipal en México, CIDE, México, 2000 pp 5-6



incluyeron mecanismos de participación ciudadana como una alternativa en caso de la revocación del mando de un ayuntamiento mediante un plebiscito. También quedaron fuera la obligación de los estados de reconocer los usos y costumbres en municipios de mayoría indígena, así como la aprobación por parte del ayuntamiento de las bases de las contribuciones inmobiliarias. Pero quizás lo más importante es que no se alude al tema hacendario que coordine no solamente ingresos sino patrimonio y deuda, y reconozca por lo tanto plena potestad tributaria al ayuntamiento. No se propone la creación de un sistema nacional de información fiscal, como tampoco integra al municipio a foros de discusión sobre el sistema de transferencias y no se le reconoce como autoridad fiscal. Asimismo, en ningún punto se obliga a la Federación y a los estados a transferir puntual y transparentemente recursos, a reconocer la heterogeneidad de los municipios, a mejorar los términos de la representatividad de la sociedad gobernada ni a dar mayor autonomía a la administración local frente al cabildo. Por todo ello, se podría decir que, la enmienda constitucional al Artículo 115 es una reforma incompleta que otorga atribuciones marginales a los municipios, pero que la cuestión de fondo, la de los recursos, la de los aumentos de las participaciones no se plantea en ninguna parte, por lo que es difícil pensar en que efectivamente se vaya a fortalecer a los municipios mexicanos.

III.4. Hacia una Crítica de la Reforma del Estado Mexicano

Lo primero que podemos concluir del proceso de reforma del estado mexicano - emprendido a principios de los años ochenta- es que éste parece haber agotado su capacidad de respuesta ante una sociedad cada vez más desarrollada. Esta incapacidad a su vez ha derivado en problemas de desempleo, desnutrición de la población, crecimiento de la economía informal, reducción del gasto público, intensificación de la pobreza extrema, crecimiento de la delincuencia, entre otros muchos problemas.

De esta manera, el estado y sus gobiernos intentan resolver las diversas problemáticas a través de lo que se ha dado en llamar Reforma del Estado, que no es otra cosa que una adaptación del Estado y sus estructuras al contexto contemporáneo mismo que encierra grandes tareas.

Sin embargo, en la práctica seguimos presenciando la existencia de un presidencialismo autoritario que sólo mira sus conveniencias políticas. Se alude a un régimen democrático, a una estructura federal, pero la vida diaria remite al centralismo y a la concentración unipersonal del poder que atenta contra la democracia. Con la alternancia en la Presidencia de la República en las elecciones del 2001 lo que se tradujo en el arribo del PAN al gobierno federal este fenómeno centralista y autoritario parece estar perdiendo fuerza.

En México, las políticas que han servido de guía para llevar a cabo procesos de reforma han tenido como base los siguientes aspectos: a) reducir el tamaño del aparato estatal central; b) desincorporar empresas y servicios públicos; c) diseñar políticas económicas que busquen un superávit presupuestal. En algunos casos, estas medidas se acompañan por una reorientación de la economía hacia la exportación y por procesos de descentralización y desconcentración hacia los órdenes regionales y locales de gobierno. Lo curioso del caso es que muchos de estos cambios han sido no sólo de la voluntad expresa de las elites políticas en el poder, sino de una sociedad dispuesta a aceptar dichos cambios en la estructura del aparato estatal. Por otra parte, lo que se puede notar es que los procesos de la reforma del Estado resultan ser más largos que la duración de los periodos gubernamentales.

En el discurso político, al referirse a una reforma del Estado lo que se tiene en mente es una reforma administrativa pretenciosa, o bien, en el mejor de los casos, una reforma del gobierno. A diferencia de las anteriores, que se circunscriben al ámbito de la toma, ejecución y evaluación de las decisiones políticas y de



políticas, una reforma del Estado abarca aspectos mucho más diversos y profundos de las estructuras de la propia vida política.

Debemos destacar que una reforma del Estado trastoca las formas elementales de hacer política en un país, debido a que no se refiere tan sólo a un cambio en las instituciones, sino también a una transformación, en distintos grados, de las reglas que vinculan al Estado con la sociedad. El desgaste de un determinado marco estatal a lo largo del tiempo, por diversas razones, obliga a llevar a cabo una reforma de esta naturaleza. El objetivo de tales reformas no es otro que el de renovar las fuentes de la legitimidad del propio Estado, para lo cual, por una parte se deben redefinir las creencias, los valores y las reglas políticas básicas que están debajo del funcionamiento institucional. Para que el proceso de reforma sea completo es indispensable llevar a cabo un proceso de reingeniería administrativa con el fin de hacer más eficiente las respuestas del Estado a las demandas sociales.

Entonces, se podría decir que una reforma del Estado es la adecuación de las estructuras políticas fundamentales, en las cuales se enmarcan las acciones institucionales concretas, a los nuevos reclamos de una sociedad más compleja que exige vías de canalización de demandas y comunicación gobierno-ciudadanía más eficientes, una mayor participación de los ciudadanos en el planteamiento de sus problemas (cogestión, colaboración en decisiones, corresponsabilidad), soluciones responsables de gobierno, una nueva valoración de los distintos órdenes de gobierno y/o administración, la recomposición de las relaciones entre los poderes (en el caso de las repúblicas) así como entre la federación y los estados y una redefinición de los derechos políticos de los individuos.

Se trata de un proceso en dos sentidos: primero, se busca recomponer las relaciones entre las estructuras políticas básicas, los poderes y las instituciones públicas, y segundo, refundar la propia relación entre el estado y la sociedad. Son

dos procesos distintos y complementarios que se traducen en un auténtico cambio en la forma de entender y practicar la vida política en un país.

Una reforma del Estado es un proceso de adecuación muy lento, no siempre claro, y no depende únicamente de la voluntad de las elites política en momentos determinados. En ocasiones no es posible señalar con certeza el inicio de una reforma del Estado y siempre es complicado establecer cuándo termina.

Una reforma del Estado no es un proceso que se vincule a una política específica, aunque sí es el resultado de una serie de reformas que inician en el gobierno y la administración, que transforman el funcionamiento de las instituciones y que redefinen el alcance de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos.

Como veremos más adelante, una reforma del estado requiere de un nuevo pacto social que permita la refundación de las instituciones. El Estado debe fortalecerse y propiciar confianza y esperanza para impulsar crecimiento económico y verdadero desarrollo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

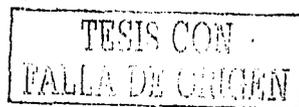
CAPÍTULO IV LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO

IV.1. Antecedentes de las RIG's en México

Como habíamos mencionado anteriormente, las RIG's cobran vida a través de múltiples instrumentos, tales como instituciones, organizaciones, programas, individuos, entre otros. Sin embargo, en nuestro caso, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la que ordena y regula las relaciones entre los tres órdenes de gobiernos (federal, estatal y municipal). La Constitución define los ámbitos de acción, organización y competencia de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y plantea la necesidad de coordinación entre ambos con el propósito de alcanzar la unidad política del Estado. Fue precisamente la búsqueda de la coordinación interinstitucional la que caracterizó al discurso del Gobierno Federal durante todo el régimen centralista del Partido de la Revolucionario Institucional que cubrió varias décadas.

Sin embargo, "en las últimas décadas, el progreso hacia la democratización y descentralización del país abrió a los municipios la oportunidad de definir los espacios gubernamentales y administrativos en que ellos asumen la responsabilidad principal, o bien, en la que la comparten o ceden a otros órdenes de gobierno. Las fronteras básicas de los espacios de responsabilidad y poder municipal están definidas por las constituciones federales y estatales, no obstante, existe un amplio rango de ambigüedad sobre la manera en que los tres niveles de gobierno pueden y deben coordinar sus esfuerzos para alcanzar un desarrollo municipal que esté de acuerdo con las prioridades de cada administración municipal y cumpla con las normas y objetivos de los estados y de la federación

La transición hacia un sistema de gobierno descentralizado implica hacer más eficientes los procesos de gobierno y una mejor gobernabilidad por medio de una asignación de tareas que definen más claramente las responsabilidades de cada

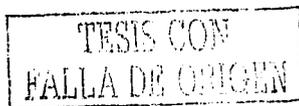


nivel de gobierno...la tarea gubernamental en que comparten responsabilidad por un servicio complejo, la coordinación intergubernamental es inevitable"¹¹².

En México, el sistema de coordinación intergubernamental está organizado por el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), que fue reformada como parte del proceso de descentralización de los años ochenta; que prevé una estructura de instituciones en los niveles estatales y municipales para elaborar planes y servir de enlace con los otros niveles de gobierno. Bajo el SNPD, el Copladem (Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal) es la institución especializada en la planeación y que tiene como objetivo principal fomentar el desarrollo socioeconómico del municipio. Pretende hacer eso por medio de la integración de la participación de los actores locales en la planeación local, así como hacer este proceso compatible con los planes de los niveles estatal y federal. Otra institución en el nivel municipal es el CDM (Consejo de Desarrollo Municipal), que tiene una función parecida a la del Copladem, pero que no son parte del SNPD sino una organización creada para ayudar en algunas decisiones de gasto del ejecutivo federal por medio de los Convenios de Desarrollo Social del ramo 26 en las áreas locales. Para el caso de las entidades estatales, esta labor de integración se realiza por medio de los COPLADE (Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados) que están integrados representantes de los órdenes municipal, estatal y federal, que sirve como enlace entre los tres niveles de gobierno y como órgano de planeación estatal.¹¹³

¹¹² La asignación de responsabilidades y poderes entre los niveles de gobierno, Wolman (1990) expone que la asignación de tareas en cualquier sistema de gobierno refleja ciertos valores de parte de quienes determinan esta asignación. Podemos dividir los valores más importantes en tres categorías: eficiencia, gobernabilidad (governance) y distribución. La eficiencia tiene que ver con la relación entre lo que gaste el gobierno para cumplir una acción y los beneficios que provoca esta acción. La gobernabilidad se divide en seis categorías: a) la democracia --capacidad de respuesta (responsiveness)-- y responsabilidad de las autoridades públicas (accountability), b) la diversidad en las políticas públicas, c) la participación, la educación y el desarrollo de líderes, d) los poderes compensatorios, e) los intereses nacionales (compartidos) y f) la igualdad. La distribución mide que los sistemas centralizados implican ciertas ventajas para los que valoran la distribución igualitaria de la riqueza de un país entre todos los ciudadanos. Véase Allison M. Rowland "Los Municipios y la Coordinación Intergubernamental", Cuaderno de Debate Agenda de la Reforma Municipal en México, CIDE, México, 2000 pp. 12-14.

¹¹³ Rowland Allison M. *Ibidem*, p. 15-17.



No obstante, la primera **Convención Fiscal Nacional** celebrada en 1925¹¹⁴, fue quizás el primer esfuerzo desarrollado por el gobierno federal en el que se convocó a los estados a discutir los problemas relacionados con el sistema tributario; aún y cuando el objetivo era darle un mayor impulso al sistema hacendario y eliminar la concurrencia impositiva, en la práctica muchas de las recomendaciones generales ahí no se llevaron a cabo, sin embargo, marcó el punto de partida para la renovación de las relaciones entre los tres niveles de gobierno. Dando lugar, posteriormente a la segunda y tercera Convención Nacional Fiscal en 1933 y en 1947 respectivamente; que originaron la promulgación de la Ley Reguladora del Pago de Participaciones en Impuestos Federales a los Estados en 1948; y más tarde se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal¹¹⁵; que dio lugar a la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal¹¹⁶ cuyo propósito era coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los respectivos organismos de cada estado, municipio y el DF.

Para 1971 se creó en Yucatán el primer **Comité Promotor del Desarrollo Económico (COPRODE)** con carácter de organismo federal de coordinación para el desarrollo regional de las dependencias federales y entidades públicas que realizaban sus actividades en los estados. En 1976 los Convenios Intergubernamentales fueron reforzados con la creación de los **Convenios Únicos de Coordinación (CUC)** -aunque ya había antecedentes esporádicos de estos acuerdos desde 1942-. En sus orígenes, estos convenios fueron un mecanismo de transferencia de recursos financieros a las administraciones estatales para

¹¹⁴Guerrero, Ampan Juan Pablo y Guillén López Tonatuh (coord.) Reflexiones en torno a la Reforma Municipal del Artículo 115 Constitucional. CIDE/Miguel Ángel Porrua, México, 2000 p. 165

¹¹⁵ Sistema de participaciones instituido en 1943 y modificado en 1953

¹¹⁶La modificación hecha en la Ley el 15 de Diciembre de 1995 "estableció tres grandes cambios: primero, incrementaba la participaciones de 18.5% a 20% de la recaudación federal participable (la cantidad total recaudada por la federación); segundo, creaba nuevas oportunidades para que los estados recaudaran impuestos e ingresos propios, y tercero, revisaba la asignación del Fondo de Desarrollo Municipal, que seguía siendo 1%, de modo que los estados y municipios que opten por obtener recaudaciones mediante "derechos" (cobro por licencias y servicios) renuncian en gran parte al acceso a cuatro quintos del Fondo. Este tercer elemento demuestra la paradoja: al principio, ya que otorga a estados y municipios la oportunidad de incrementar sus recaudaciones, pero a costo de dejar de recibir las como participaciones". Véase Rodríguez, Victoria. E La Descentralización en México. De la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo; FCE, México, 1999 p. 190-192



ejecutar programas y obras con criterios y normas de operación establecidas y supervisadas por dependencias y entidades federales.¹¹⁷

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se formalizó en 1980 estableciendo un mecanismo de ingresos compartidos por las tres instancias de gobierno y de responsabilidad conjunta en cuanto a su administración, organización y ejecución; que operaría bajo el principio de evitar la multiplicidad de impuestos, integrar montos totales por recaudación y participar de sus rendimientos a los estados y éstos a sus municipios, por lo que, en la Ley de Coordinación Fiscal se crearon tres tipos de fondos: a) el Fondo General de Participaciones; b) el Fondo Financiero Complementario de Participaciones y c) el Fondo de Fomento Municipal.

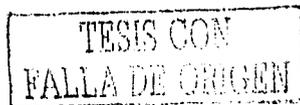
El manejo de cada uno de estos fondos sigue sus propias reglas y mecanismos, los cuales, además de cambiar en el transcurso del tiempo, han mostrado una alta complejidad.¹¹⁸ Sin embargo para 1990 se modificaron las formulas establecidas, unificándose los dos primeros fondos y guardando el nombre de Fondo General de Participaciones (FGP) Entre 1990 y 1995 el FGP se distribuía mediante dos criterios específicos; el primero, 45% se calculaba sobre la base de la población estatal; el segundo, 45% se asignaba de acuerdo con la recaudación de ciertos impuestos llamados "impuestos asignables" y el 10% restante era una participación de igualación otorgada en proporción inversa a las otras dos.¹¹⁹

El 5 de febrero de 1981 los COPRODE se transformaron en los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), los cuales se

¹¹⁷ Sanchez Gochicoa, Antonio *La Coordinación del Gasto Público: Experiencias y Perspectivas del Convenio Único de Desarrollo*, Ponencia presentada en el Foro sobre Coordinación Fiscal, IEPES, PRI, México, 4 de marzo de 1988.

¹¹⁸ Mendez, José Luis *Estudio Introductorio*. Véase Dail Wright *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*, FCE/CNCPYAP/Universidad Autónoma de Colima, México, 1997, p. 39

¹¹⁹ "Los impuestos asignables son los impuestos recaudados en el nivel estatal y federal, como el impuesto sobre licores, cerveza, gasolina y tabaco en el caso federal, en el caso de los estatales son tales como el registro de vehículos (tenencia) y un impuesto sobre vehículos nuevos" Véase Rodríguez, Victoria E *La Descentralización en México. De la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo*, FCE, México, 1999, p. 152-154.



convirtieron en órganos locales bajo la responsabilidad política y jurídica de los gobiernos de los estados.¹²⁰ Durante el periodo 1982-1988 el presidente Miguel de la Madrid en el Plan Nacional de Desarrollo institucionalizó la conformación de **sistemas estatales de planeación democrática** y el fortalecimiento de los **COPLADES** como instancias únicas de coordinación de acciones entre las entidades federales, estatales, municipales y sociales. Pero en realidad no tenían muchos atributos democráticos, dado que durante su creación, quien determinaba las políticas para el desarrollo regional era el Gobierno Federal, como incluso hoy en día se viene practicando. Por otra parte, estas figuras intermedias para la planeación del desarrollo van a constituir la manzana de la discordia en la asignación de los recursos, como se podrá observar en el siguiente capítulo cuando estudiemos el caso de la Ley Bartlet.

Después de las reformas constitucionales de 1983 los CUC adquirieron el nombre de **Convenio Único de Desarrollo (CUD)** y más tarde con el Presidente Carlos Salinas, en 1992, se rebautizó con el nombre de **Convenio Único de Desarrollo Social (CUDs)**. Para 1984 los CUDs tenía como objetivo instrumentar la política de desarrollo regional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, la coordinación del ejecutivo federal y estatal para la realización de programas y acciones tendientes a lograr el desarrollo estatal, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional; asimismo, el gobierno federal trató de reforzar a los **COPLADES** como los únicos canales permanentes de coordinación entre las instancias de gobierno (federal-estatal-municipal). Estas acciones permitieron al gobierno de Miguel de la Madrid avanzar en su estrategia de **descentralización fortaleciendo el federalismo, la vida municipal y el desarrollo regional**¹²¹, lo que significó contribuyó en la construcción hacia un sistema más equilibrado de relaciones intergubernamentales.

¹²⁰ Méndez, *Ibidem* p. 36

¹²¹ Méndez, *Ibidem*, p. 37.

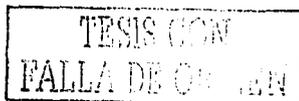


Por mucho tiempo, los **COPLADES** se consolidaron como el único canal de unión y comunicación permanente entre los sistemas de planeación estatal, municipal y federal, y los **Convenios de Desarrollo Social (CDS)**¹²² sintetizaron la acción conjunta de las administraciones federal y estatal para el fortalecimiento político, económico, social y técnico del municipio. Con base en estos objetivos y a partir de la experiencia de los **CDS** entre la federación y los estados se crearon los **Convenios Únicos de Desarrollo Municipal (CODEM)**. Los propósitos de estos convenios son "impulsar y fomentar el desarrollo de la entidad y sus municipios a través de la coordinación con las autoridades gubernamentales, para la realización de acciones y programas que promuevan y propicien la planeación estatal de desarrollo, la descentralización de la actividad estatal y el fortalecimiento municipal. La coordinación en materia de desarrollo entre los estados y municipios prevé la existencia de los siguientes programas: 1) programa municipales de inversión; 2) programas sectoriales municipales; 3) programa de desarrollo municipal; que se financiaban de tres formas: 1) con fondos provenientes del presupuesto de egresos de la entidad, 2) con los préstamos que otorgan al municipio las instituciones de crédito y 3) con las aportaciones de los sectores privado y social."¹²³

Las entidades federativas hacen participar a los municipios a través de los fondos que la federación les da por medio de los **CODEM**, ya que van destinados a realizar ciertas actividades sujetas a las normas que marcan estos convenios, sin darle oportunidad al municipio de que decida en que lo va a implementar. Así los recursos, en el caso del municipio, se encuentran registrado en el **CODEM** y su presupuesto en el Plan de Desarrollo Municipal, y en el caso de los estados

¹²² Son el principal instrumento jurídico, administrativo y financiero de la coordinación intergubernamental, entre los gobiernos federal, estatal y municipal en materia de planeación y ejecución de acciones e inversiones conjuntas para la realización de obras y proyectos orientados a promover el desarrollo social y económico de la entidad y sus municipios. Se derivan legalmente de la Ley de Planeación. Se suscribe entre el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social y el Ejecutivo Estatal. En ellos se establece, cual será la participación de cada nivel en la solución de demandas, así como su participación financiera. En un Convenio de Desarrollo Social se establece la coordinación de los mecanismos de control de las distintas instancias de gobierno para supervisar que los recursos destinados al desarrollo social se obtienen para los objetivos planeados. Asimismo, el Plan de Desarrollo Municipal se auxilia por las Comisiones de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem). Véase: Katya Rodríguez Gracia. Las Relaciones Intergubernamentales en la Operación del FAISM CIDE. México, 2000, p. 41.

¹²³ Raich, *Ibidem*, p. 160



sus recursos y presupuesto se registran en el Plan Estatal de Desarrollo; sin embargo, el diseño de estos presupuestos se encuentra predeterminado por las políticas centralistas del gobierno federal, y no recoge cuestiones de diversidad y heterogeneidad de los estados y municipios. Esta actitud monopólica tomada por las el gobierno central ha provocado un comportamiento de desinterés entre los gobiernos estatales y municipales por aumentar sus montos recaudables, haciéndolos dependientes pasivos de las participaciones periódicas provenientes de la federación.

A partir de 1996 el ramo 26 cambió su nombre de "Solidaridad y Desarrollo Regional" a "Superación de la Pobreza", su objetivo era atender las regiones de mayor rezago social y fortalecer la participación social de la comunidad a través de tres fondos: Fondo de Desarrollo Social Municipal, Fondo de Prioridades Estatales y Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación (que quedaría bajo el control de la Secretaría de Desarrollo Social).

IV.2. Cómo se Concibieron las RIG's en el Régimen Autoritario

Las RIG's en México se han desarrollado verticalmente en estricto apego al marco legal, orientándose por un principio excesivamente jerárquico y centralista, que margina la participación de los estados y municipios en la generación de las políticas y programas que les competen y afectan en su desarrollo. En el discurso oficial, la coordinación intergubernamental en nuestro país se clasifica en administrativa, económica y financiera. En lo que se refiere a la coordinación administrativa, esta surge con el propósito de evitar la excesiva concentración de los procesos y funciones de la administración federal; a la vez, nace de las facultades concurrentes entre los ámbitos de gobierno y trata de evitar la duplicidad de las acciones. La coordinación económica y financiera persigue una

justa redistribución de los beneficios del crecimiento económico, así como la homogeneización al máximo posible de la acción del estado en su conjunto.¹²⁴

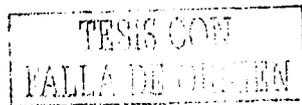
En los hechos las prácticas intergubernamentales que desarrollan tanto el gobierno federal como los estados y municipios generan un efecto perverso que invierte las buenas intenciones de coordinación y justa redistribución de los beneficios del crecimiento económico. Durante el régimen autoritario mexicano, el gobierno federal siempre buscó (y consiguió) imponer un modelo centralizado y vertical que le favoreciera el monopolio de las asignaciones de los recursos con el propósito de apuntalar sus bastiones políticos regionales, lo que le permitió reforzar su poder imperial.

El autoritarismo que fluyó por las venas del sistema político mexicano tuvo una fuerte influencia en la dinámica de la administración pública, así los vicios de la política se trasladaron al quehacer administrativo público. De esta manera, se podría afirmar que, durante el tiempo que el PRI estuvo al frente de la presidencia de la República el estilo de la administración pública y del gobierno se caracterizó por: a) el centralismo; b) un protagonismo que omitía la participación y la discusión ciudadana¹²⁵; c) un paternalismo del Estado; d) la subordinación a intereses particulares; e) la regulación económica inflexible; f) una gestión pública basada en jerarquías personalizadas; g) un déficit fiscal de la gestión pública y h) el excesivo gasto social (el gobierno también tenía un interés político de permanencia en el poder).

Todos estos elementos perniciosos limitaron el alcance de las RIG's por más de setenta años. Quizás donde mejor se pueden apreciar estos vicios es en los

¹²⁴ INAP La Administración Local en México, Tomo II, INAP, México, 1997, p. 686

¹²⁵ La gran mayoría de las acciones de gobierno eran adoptadas desde una perspectiva burocrática interna. Esta forma de funcionamiento del aparato administrativo público actuaba casi siempre con una visión unilateral en donde sólo se consultaba a la población en las coyunturas electorales, las famosas consultas populares sólo servían de instrumentos ficticios en donde supuestamente se recogían las necesidades, reclamos y expectativas de los grupos sociales, pero a la hora de atender dichas demandas el diseño de la política gubernamental sólo obedecía a los intereses de grupos de poder que terminaban imponiendo sus intereses en el contenido de los planes y programas de gobierno. El debate abierto respecto al interés social se mantuvo ausente a lo largo de todo el régimen autoritario.

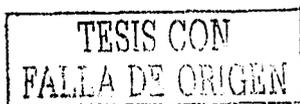


convenios formales que se crearon en materia de planeación del desarrollo regional, entre los cuales destacan: los Comité de Planeación y Desarrollo del Estado (COPLADE), Convenio de Desarrollo Social (CDS), Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), PROCAMPO, Comité de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEM), Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), entre otros¹²⁶.

Los convenios de desarrollo, celebrados anualmente por los gobiernos, han representado la única vía de coordinación en materia de desarrollo social y regional, por tal motivo el diseño de los convenios adquirió importancia sustancial, ya que son la fuente principal de ingresos de muchos gobiernos, de su adecuada composición depende el bienestar de sus comunidades. Sin embargo, el gran problema es que en la formulación de los convenios no participan todos los involucrados, es decir, los gobiernos estatal y municipal. De fuentes de ingresos los convenios se pueden convertir en mecanismos reproductores de desigualdades e injusticias, pues aquellas autoridades locales que no tengan el poder suficiente para levantar la voz obtendrán menos beneficios que aquellas que guardan relaciones políticas amistosas con los funcionarios superiores.

A pesar de que los distintos convenios en la letra aspiraban a alcanzar la coordinación del desarrollo regional para el bienestar de la población, en la realidad no eran suficientes para contrarrestar la tendencia excesivamente centralista del presidencialismo que terminó definiendo los intereses institucionales de estados y municipios. De instrumentos de coordinación los convenios se transformaron en instrumentos de control político que sirvieron para favorecer tanto a intereses partidistas y de grupos como a aquellos gobernadores que mantenían una buena relación con el presidente en turno.

¹²⁶ INAP *Ibidem*, p. 670.



Desde el principio y hasta la caída del PRI los convenios¹²⁷ estuvieron muy lejos de ser punto de encuentro entre los tres niveles de gobierno y la sociedad que pregonaba el discurso oficial. Al final la voluntad federal se imponía y en consecuencia se configuraban planes y programas homogéneos en los que se disolvían las diferencias y peculiaridades de las diversas regiones geográficas; había un solo proyecto de desarrollo: el proyecto del gobierno federal. De esta forma, se dejaban de lado las necesidades y los problemas que padecían las distintas comunidades regionales.

Hasta la década de los ochenta el poder omnipotente del gobierno federal no tuvo barreras. En un mapa político uniforme y con hegemonía priísta la única preocupación de los funcionarios y políticos estatales y municipales era mostrar lealtad, obediencia y disciplina a la autoridad superior con el fin de capitalizar sus carreras políticas para, en un futuro, aspirar a un mejor cargo público.

Al velar por sus intereses personales los funcionarios, los políticos estatales y municipales concibieron que su responsabilidad era ante el jefe máximo del gobierno, es decir, el presidente de la República. Por lo tanto, la firma de los convenios anuales para la promoción del desarrollo regional se convirtió en una simple ceremonia para legitimar el poder del gobierno federal. La responsabilidad del funcionario no era ante los ciudadanos, pues éste no pensaba que su cargo se debía al voto del elector, sino más bien al favor de las instancias superiores de su partido y del gobierno. La idea de corresponsabilidad entre autoridad y ciudadanos era muy remota. Así, la supuesta coordinación de esfuerzos federales, estatales y municipales, así como del sector social y privado que deberían estar presentes en el contenido de los programas de desarrollo solo fue una vana aspiración con la

¹²⁷ Estos convenios se encuentran sustentados en la Ley Orgánica de la Administración Pública de cada Estado o en sus constituciones que determinan que las dependencias y entidades del aparato administrativo, deberán coordinarse entre sí, desarrollando actividades de cooperación técnica y administrativa con intercambio de información.

que se manipulo a la sociedad y en donde los sectores con menor poder de representación cupular fueron los más perjudicados.¹²⁸

Como se ha venido comentando en esta sección, las RIG's en nuestro país se pueden comprender a la luz de la capacidad de convocatoria desarrollada por el gobierno federal. Esta dinámica que ejerce el poder central hacia la periferia regional ayuda a entender la lógica que han seguido las políticas de descentralización de materias como la educación, la salud, el desarrollo económico, entre otras. Jeannetti y Pontifes¹²⁹ han identificado los rasgos que caracterizan a los mecanismos de gestión intergubernamental en México en la actualidad, su estudio abarca un período de dos décadas desde 1983 en que empezó a tomar forma en el plano jurídico la reforma municipal. Estos rasgos son:

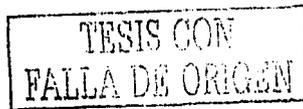
1) el perfil de las relaciones intergubernamentales hasta ahora ensayadas consiste en **relaciones políticas y administrativas generadas en uso de las competencias** de coordinación, convocatoria, consulta, cooperación y concertación atribuidas a los distintos órdenes de gobierno.

2) En estas relaciones se toma como referencia la distribución de competencias, pero la trascienden en fórmula de gestión compartida, intercomunicada y correspondiente.

3) Los criterios de autonomía-soberanía de los estados se repliegan o circunscriben a los propios de autonomía política restringida a la conducción de las grandes líneas de gobierno interior, los atributos de la autonomía se comparten y la gestión gubernamental se hace interdependiente.

¹²⁸ Esto da paso a la importancia que tiene el factor humano en las RIG's ya que es determinante para que los programas y convenios se desarrollen con éxito, finalmente son los servidores públicos quienes forman los vinculos y hacen posible la operacion de los mecanismos convenidos. De tal forma que "la vinculación de gobierno a gobierno actua bajo el esquema organizativo y de información para una adecuada gestión de los recursos que se involucran por las partes que suscriben la relacion" Véase INAP La Administración Local en México, Tomo I, INAP, México, 1997, p. 143

¹²⁹ Jeannetti, Diaz, Maria E. y Pontifes, Martinez, Arturo La Protección Jurisdiccional y administrativa del Municipio, Cide/CNCPYAP, México, 1996, pp. 119-120.



4) Las relaciones intergubernamentales se convierten en fórmulas de acción formalizadas por **actos jurídicos-administrativos**: convenios, acuerdos, contratos, concesiones y otros actos de autoridad que tienen que ver con el consentimiento y el compromiso en acciones compartidas, principalmente entre el gobierno federal y los de las entidades federativas.

5) Las relaciones intergubernamentales se han instituido por **sistemas nacionales, disposiciones constitucionales de concurrencia gubernativa, mecanismos de inducción y corresponsabilidad** impuestos a los ayuntamientos en programas gubernamentales coordinados, que generan marcos híbridos de naturaleza jurídica y administrativa, en los que recientemente se ha propiciado la participación directa de grupos sociales.

Algunos de los factores que han propiciado una mayor interrelación de los gobiernos invocan la necesidad de una acción gubernativa coherente y consistente en un amplio espacio territorial, así como el aprovechamiento de la definición de políticas de alcance nacional con mayores recursos y capacidades de actuación unificada.

La interacción de competencias y ámbitos jurisdiccionales propios hace también que las relaciones entre gobiernos se inscriban en una **dimensión política** donde coexisten factores de **acuerdo, legitimidad, presión, conflicto, negociación, disenso y relaciones de poder e intereses económicos**, entre otros.

Una regla de corte general para las relaciones intergubernamentales indicaría la necesidad de reconocer la interdependencia como factor de éxito y referencia para delimitar las áreas de autonomía de los gobiernos estatales y municipales, las cuales en ningún caso deben comprometer aspectos propios del gobierno interior. Otra regla general subrayaría la necesidad de reconocer que la fuerza y consistencia de las decisiones no se amparan ni relegan a una sola instancia de

gobierno, sino que adquieren su vigor por la sumatoria de las decisiones individualizadas, que se comparten en una sola línea de acción.

Estas reglas básicas no siempre se han verificado en los mecanismos de relaciones intergubernamentales en México, y al respecto se esgrimen los siguientes argumentos:

- 1) la formación de las políticas nacionales no siempre considera espacios de opinión y participación activa de las entidades federativas, muchos menos de los municipios.
- 2) se ha optado por un sistema de convenios con un perfil estandarizado para todas las entidades federativas.
- 3) la formación de sistemas nacionales es materia de legislación federal, con lo cual el gobierno de la república establece reglas, condiciones, mecanismos de operación, membresías y hasta sanciones para las entidades federativas que participan en ellos.
- 4) con base en el sistema de representación que ejercen los estados en nombre de sus municipios, estos últimos no tienen oportunidad de diálogo ni son interlocutores directos en los convenios estado-federación, con lo cual la interdependencia se fractura.
- 5) Muchas materias trascendentes para el desarrollo tanto económico como político escapan a las decisiones de los gobiernos locales, tales como: haciendas públicas, sistemas de financiamiento y subsidio, funciones de apoyo al desarrollo social y económico, funciones de planeación, funciones de control gubernamental del ejercicio presupuestario, funciones de desarrollo administrativo, sistemas de colaboración administrativa, cooperación para la prestación de

servicios públicos, delegación o encomienda de un gobierno a otro, de funciones de gestión administrativa.

6) los marcos normativos derivados del sistema de convenios se superponen al orden jurídico estatal, por lo que, se precisa la **intervención de los congresos locales para avalar la suscripción de estos actos con el gobierno federal.**

7) mediante **ordenamientos federales secundarios** se circunscribe el ámbito de competencia de los gobiernos locales en las materias coordinadas, con lo cual se cierra el **círculo de control** y se establecen las fronteras de competencias y las exclusiones de que son objeto las **autoridades locales**".¹³⁰

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV.3. Problemas en la Dinámica de las RIG's

Los ciclos de crisis que afectaron a nuestro país a partir de principios de la década de los ochenta pusieron en tela de juicio la validez de los instrumentos tradicionales que nutrian a las RIG's¹³¹. Era evidente que el centralismo económico del gasto y del ingreso producía fuertes desequilibrios fiscales (estados y municipios no contaban con los ingresos necesarios) y los gobiernos estatales y municipales tenían pocas facultades para decidir el origen de los ingresos y, en consecuencia, el destino de los gastos. En el aspecto jurídico, muchas de las normas y leyes eran —y siguen siéndolo—, en general difusas, ambiguas y presentaban muchas lagunas. En lo político, México vivió hasta finales del siglo en un régimen antidemocrático y bajo la sujeción de un sólo partido que no permitió la

¹³⁰ Jannetti y Pontífex. *Ibidem*, pp. 120-122

¹³¹ Fue el caso del Sistema Nacional de Planeación Democrática que no reflejaba la dinámica política y la heterogeneidad administrativa de las localidades del país. Cuatro obstáculos más comunes del desarrollo del SNPD, el primero, era que en la transición de un sistema centralizado a uno con una pluralidad de actores reside el peligro de que se perciba la coordinación intergubernamental como un juego de suma cero, segundo, la percepción de que ninguno de los municipios mexicanos son capaces de cumplir con las tareas que la Constitución o el SNPD les confiere, tercero, se debe a las prácticas burocráticas que son rutinarias bajo una administración de un gobierno descentralizado y, cuarto, el proceso de negociación y consenso implícito en el SNPD implica varias complicaciones y retrasos en el tiempo necesario para diseñar e implementar las políticas estatales y municipales. Véase Rowland. *Ibidem*., p. 17-19

alternancia a otros partidos ni la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Todo esto en conjunto constituía un duro obstáculo al desarrollo económico regional, no obstante, parte del problema se halla también en el diseño y la composición de las RIG's que había perfiado el sistema político mexicano y cuyo rasgo más notorio fue el autoritarismo.

Para enfrentar el problema económico, el gobierno federal dirigió su estrategia hacia la descentralización. El Gobierno de Miguel de la Madrid fue el encargado de cimentar la infraestructura retórica que sirvió de base a la nueva política de descentralización. La planeación democrática fue el telón de fondo del discurso oficial, su eje central fue el impulso de un nuevo estilo de desarrollo estatal, regional y municipal, basado en la concurrencia plural de los actores involucrados con el desarrollo económico. Se pensaba que esta participación garantizaría definir mecanismos más justos de financiamiento y sobretodo desarrollar la capacidad del municipio y así fomentar un desarrollo local autosuficiente, lo que a su vez permitiría detonar beneficios más amplios en un plano regional¹³²

El proceso de descentralización, se convertía así en una vía de coordinación entre los tres niveles de gobierno y representaba además, un solo esquema para la concertación de programas y acciones que realizara la administración pública; en el terreno ideal, la propuesta era plausible. El gobierno federal destinaría mayores recursos, quedando éstos determinados con claridad en el decreto de presupuesto de egresos de la federación. Con esta promesa, los estados y municipios hallaban un fuerte incentivo para la cooperación. No obstante, y como hemos enfatizado a lo largo del trabajo, el escaso poder de influencia que tenían los estados y los municipios hizo que también el proceso de descentralización tuviera un alcance limitado en la búsqueda del impulso al desarrollo local. Es aquí precisamente en donde el enfoque de las RIG's resulta por demás conveniente y oportuno.

¹³² INAP, *Op Cit.*, p. 521



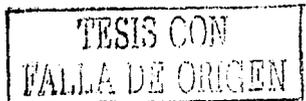
Podría decirse que el carácter de las relaciones centro periferia ha afectado el diseño y la ejecución de las políticas en materia de descentralización. Con la transformación que comenzó a vivir el sistema político mexicano durante los últimos gobiernos priistas también empezaron a ocurrir cambios profundos en las RIG's, ello fue consecuencia también del mayor pluralismo político.

Durante toda la década pasada las diversas acciones emprendidas por el gobierno federal tienen como propósito impulsar la descentralización con una clara intención: tratar de conservar el control político sobre los gobiernos periféricos. En apariencia el gobierno federal concede más facultades y prerrogativas tanto a los gobiernos estatales y municipales pero en el fondo mantiene el poder decisorio del contenido de los programas, principalmente los de corte social. Por eso resulta importante develar la naturaleza de los programas descentralizadores, porque en apariencia el poder central pierde fuerza cediendo terreno transfiriendo recursos aunque en realidad sólo delega su instrumentación. Como ya se ha comentado el gobierno federal sigue decidiendo porqué, dónde, qué y cómo descentralizar.

De ahí la importancia de entender la distribución intergubernamental del poder durante los últimos años del siglo anterior.

El presidencialismo autoritario mexicano a nivel del federalismo reconocía los intereses y la autonomía locales solo en la medida en que no interfirieran con el poder central. Las RIG's estaban determinadas por la naturaleza centralizada del sistema político. Dado que las decisiones finales se toman en la Capital del país a menudo los grupos de interés eludían al gobernador y acudían directamente con el presidente para alcanzar sus propósitos.

Durante mucho tiempo los fondos federales se han asignado a los municipios a través de los gobiernos estatales, lo que permitía al gobernador y a otras autoridades estatales decidir al final cuáles municipios recibirían ciertos apoyos así como el monto de los financiamientos. En el período de Carlos Salinas el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se administraba desde la



presidencia de la república, lo que denotaba que el presidente no tenía confianza en los gobernadores para la distribución de los recursos.

De acuerdo a esto último, podría afirmarse que el modelo de Relaciones Intergubernamentales practicado en México durante el régimen autoritario estaba caracterizado por un fuerte dominio de los niveles superiores de gobierno, y por la dependencia casi absoluta de los niveles inferiores, lo que frenaba la autonomía municipal. El resultado de estas prácticas centralistas en la elaboración de políticas fue un sistema que aislaba a quienes se suponía debían recibir los beneficios de las acciones de gobierno. La elaboración de políticas representaba la facultad exclusiva de una élite que limitaba los insumos de información lo que le permitía mantener muy bajos niveles de discusión y debate públicos.

Las fisuras en el orden político que comenzaron a afectar al presidencialismo mexicano a partir de la década de los noventa obligaron a los gobiernos de De la Madrid, Salinas y Zedillo a reconstruir la legitimidad política. Una bandera política muy conveniente fue la política de reforma municipal, la que a su vez se insertaba como elemento de un proceso conocido como reforma del estado y que ya hemos comentado en páginas anteriores.

La reforma municipal iniciada en la década de los ochenta fue diseñada para cambiar fundamentalmente el carácter de los RIG's. Era una reforma que no representaba gran riesgo de pérdida del control político porque se aplicó selectivamente: prometía autonomía financiera a los municipios pero no incrementaba el porcentaje de las participaciones.

El Pronasol generó centralismo y en términos fiscales la federación fortaleció su control sobre las recaudaciones y no mostró ninguna disposición a incrementar los fondos transferidos a estados y municipios. Durante los últimos del Pronasol se descentralizaron los fondos del desarrollo regional y del bienestar social a favor de

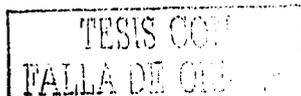
los municipios mediante la reestructuración del Ramo 26 en el Ramo 33, pero no constituyeron una estrategia central de nuevo federalismo.

La asignación de los recursos del Ramo 33 estaba etiquetada hacia los programas aprobados por el gobierno federal. Eso creó fuertes ataduras entre los gobiernos estatales que incluso hubo una creciente frustración porque se les estaba menor margen de manejo de los recursos y de diseño de políticas. A pesar de ello, el Programa Nacional de Solidaridad estimuló la cooperación intergubernamental, casi todos los programas fueron financiados por el gobierno federal, en algunos casos, el gobierno estatal también hizo aportaciones sustanciales.

Entre algunas de las principales críticas que se le pueden hacer al Pronasol destacan las siguientes: a) fue una herramienta política para favorecer al Partido Revolucionario Institucional; b) su financiamiento hizo poco por aliviar el problema de la pobreza; c) el gasto no estaba determinado por el índice de pobreza de un municipio específico; d) permitió que los líderes estatales y locales seleccionaran las inversiones en proyectos con base en consideraciones electorales antes que en las necesidades; e) tuvo muy poca participación comunitaria en algunos proyectos, sobre todo los más grandes y costosos; f) minaba las organizaciones de base que se negaban a afiliarse al PRI; g) una vez ejecutados los proyectos el seguimiento era inadecuado en lo tocante a la operación y el mantenimiento de las obras terminadas.

El producto de toda esta serie de prácticas centralistas ocasionó el carácter antagónico antes que cooperativo de los RIG's.

La política en materia de RIG's en el gobierno de Zedillo fue un poco más abierta y se podría decir que alcanzó ciertos niveles de negociación partidista en cuanto a la asignación de los recursos federales. El Pronasol se transformó en Progresá y con ello la etiqueta de combate a la pobreza con que se denominaba al Ramo 26 se modificó y se desarrollaron programas nuevos bajo el concepto más amplio de



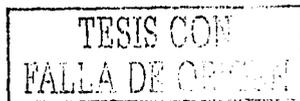
fortalecimiento institucional a los municipios, al mismo tiempo que se generaban nuevos programas de empleo. Se avanzó también en la descentralización de la salud y la educación.

Con Zedillo la nueva asignación de recursos también fue fuente de conflictos. Si bien el nuevo ramo 33 otorgaba un incremento sustantivo de recursos a los municipios, la nueva reglamentación permitió que las legislaturas de los estados (y también los gobernadores) establecieran leyes estatales que regulaban y determinaban el gasto final. Esta capacidad reglamentaria del gobernador produjo las primeras consecuencias y conflictos políticos; ejemplo de esto fue el intento de Bartlett, gobernador de Puebla, de aprovechar la capacidad reglamentaria para distribuir las nuevas asignaciones favoreciendo a los municipios de su coalición partidista, aun a expensas de los panistas.

Esta controversia era importante por lo que representaba para el debate sobre el federalismo, un complejo rompecabezas sobre las nuevas RIG's. Más que un cambio dentro del sistema federal, lo que parecía evidente era la constitución de distintas concepciones del federalismo, que operaban y se mantenían dentro del marco jurídico existente.

La propuesta de nuevo federalismo no tenía fundamentos jurídicos nuevos, además, en la medida en que mantenía en el poder nacional las atribuciones fiscales y de elaboración de políticas, tendía a negar el supuesto de que las autoridades locales conocía mejor los intereses y demandas de sus ciudadanos.

La idea de nuevo federalismo promovía fortalecer a las autoridades municipales, mantenía en los poderes federales funciones fiscales y de elaboración de políticas muy importantes, también limitaba las funciones de los gobiernos estatales (congresos y gobernadores) y desequilibraba las RIG's, creando vacíos políticos y legales que produjeron problemas (como por ejemplo el tema de los nombramientos de autoridades policiales).



Por su parte, los congresos locales podrían promover iniciativas municipales. Podrían equilibrar intereses y conflictos entre los municipios y los gobernadores, y hasta promover nuevas RIG's o impulsar medidas innovadoras en los municipios o en las ramas del Poder Ejecutivo local; tanto con la supervisión legislativa como resolviendo retos nuevos, pueden construir nuevos puentes institucionales y garantizar compromisos.

El nuevo federalismo partidista ha producido situaciones ambivalentes, no es un equilibrio estable de poderes. El estado requiere cooperación, confianza y solidaridad, esto es, un nuevo equilibrio de gobierno, nueva gobernabilidad.

TERCERA PARTE. LA TRANSICIÓN DE LAS RIG's EN LA NUEVA PLURALIDAD MEXICANA.

CAPÍTULO V. ANÁLISIS DE CASOS

El centralismo político-administrativo que México ha vivido a lo largo de su historia formativa como nación provocó un desequilibrio entre sus diversos espacios regionales, afectando en consecuencia las formas de convivencia, interrelación y coordinación entre los distintos niveles (federal, estatal y municipal) y órdenes (legislativo, judicial y ejecutivo) de gobierno. De esta manera, la infraestructura gubernamental incipiente que se creó y desarrolló en el siglo XX lejos de establecer una dinámica de cooperación y coordinación fomentó una cultura de clientelismo, autoritarismo, corrupción, jerarquización e inflexibilidad, lo que influyó para concebir a la política y a la administración en términos más personalizados. En el plano institucional estados y municipios sufrieron los efectos nocivos que creó el régimen autoritario presidencialista que por definición descansaba en una forma centralizada de ejercer el poder político. Bajo este esquema, ni gobernadores ni alcaldes estaban facultados en la práctica para decidir de qué manera iban a ejercer los presupuestos públicos; los gobernadores quedaban sujetos a las órdenes del presidente de la República en turno y los alcaldes a las disposiciones dictadas por el gobernador del estado.

Sin embargo, esta situación empezó a verse modificada con la cada vez mayor presencia de partidos de oposición en los mandos de los gobiernos, primero municipales y después estatales. En este capítulo analizamos dos casos que ilustran este proceso de cambio en las relaciones intergubernamentales que dan cuenta de *la transición de una forma de interrelación de gobiernos marcada por la obediencia, la sumisión y la lealtad a otra caracterizada por la rivalidad, la rebelión y el conflicto*. Las dos experiencias que se analizan son, por un lado, el conflicto en el cobro de impuestos de peaje que se presentó entre el ayuntamiento de Ciudad Juárez y el gobierno federal en el Estado de Chihuahua en 1995, por otro

lado, Ley del Federalismo Hacendario de Puebla, impulsada gobernador de esa entidad Manuel Bartlett en 1997. Ambos casos reflejan una nueva realidad política en donde hace acto de presencia un espíritu de rebelión opositora que ya no quiere sujetarse a los moldes administrativos que habían sido funcionales al régimen autoritario.

Podríamos afirmar que el viejo escenario en el que actuaba la familia revolucionaria hasta finales de los años ochenta, y en donde todo era orden y disciplina, se empezó a desmoronar a inicios de los ochenta cuando la oposición conquistó gobiernos a nivel regional. En su intento por detener la creciente ola de victorias electorales regionales el régimen autoritario priísta empezó a poner candados para atenuar este poder opositor al sistema vigente.

Los dos casos mencionados muestran fielmente cómo la antigua cultura de la "coordinación intergubernamental" derivada de los distintos planes, programas e instrumentos interinstitucionales (COPLADEM, CODEM, CDS, etc) fue cada vez más cuestionada por los nuevos actores políticos que reclamaban la revisión y reformulación de estos mismos instrumentos por considerarlos injustos, inequitativos, unilaterales y excluyentes. Fue en este momento cuando la visión tradicional de las RIG's, en cuya base se encontraba la obediencia ciega al poder presidencial, empezó a perder fuerza y en su lugar adquirieron mayor importancia los principios de la participación, la pluralidad, la corresponsabilidad y la cooperación efectiva, aquella que tomaba en cuenta las necesidades propias de cada lugar y no sólo participación formal, aquella que legitimaba el discurso oficial de la planeación del desarrollo nacional.

V.1. El Problema de las Casetas de Peaje en Ciudad Juárez

A mediados de la década de los noventa México empezó a presentar una transformación en el mapa político nacional, la crisis de legitimidad del régimen salinista tuvo como consecuencia la pérdida de varios gobiernos locales,

principalmente en el norte del país en donde el Partido Acción Nacional (PAN) logró sendas victorias electorales en los estados de Baja California Norte y Chihuahua, como fue el caso del municipio fronterizo de Ciudad Juárez en Chihuahua, que por su importancia en la recaudación económica del peaje fue un punto en discordia entre los tres niveles de gobierno.

El origen del conflicto se remonta a la solicitud del gobierno municipal juarense para que se le transfieran los cuantiosos recursos recaudados por el cruce del puente. En el pasado se había llegado a arreglo para que se transfirieran el 10% de estos recursos, pero la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encontró el camino para evadir el arreglo. Sin lugar a dudas, una derrama anual de 1.5 millones de dólares hubiera contribuido a transformar sustancialmente la ciudad fronteriza. El último argumento utilizado por Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para retener el dinero fue la exigencia de que la ciudad y el Estado contribuyeran con un peso cada uno por cada peso transferido. Ante el rechazo local, el gobierno federal simplemente frenó los recursos.

La polémica se ubicó en un problema filosófico-político cuya esencia es el concepto mismo de federalismo. Los puentes internacionales le dan un servicio al país y no solamente a los habitantes de la ciudad, por lo tanto es injusto que la ciudad que sirve como puerto de entrada al país y genera recursos que benefician a todo el país, corra con todos los gastos de desarrollo infraestructural necesarios para hacer más eficientes los puentes.

Ante la medida audaz, la falta de oficio de los gobernantes los llevó, en lugar de generar una solución política a un conflicto con muchas aristas, a proceder legalmente, acusando al presidente municipal de concusión, o sea, de beneficiarse personalmente con el cobro del dinero, lo cual era inadmisibles porque todo se había depositado en la tesorería del municipio.

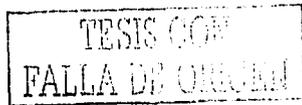
Es por ello que en este apartado se analiza el caso del conflicto que protagonizaron el municipio de Ciudad Juárez y el Gobierno Federal en el año de 1995, que nos servir para ilustrar el tipo de relaciones intergubernamentales que empezaron a surgir a partir de la nueva pluralidad política que vivió el país a finales del siglo pasado.

En una acción sin precedentes, el 04 de abril de 1995, el entonces alcalde del municipio de Ciudad Juárez Francisco Villarreal Torres ordenó instalar tres casetas de cobro en el puente internacional Paso del Norte, mejor conocido como Santa Fe en la frontera con la ciudad de El Paso en los Estados Unidos. La estrategia era evitar que el Gobierno Federal recaudara el dinero que, por concepto de pago de cuotas, generaba el tránsito diario de aproximadamente 13 mil vehículos automotores y 20 mil peatones¹³³. La queja central del edil era que de los cerca de 62 millones de pesos que recaudaba anualmente el peaje del puente, los residentes del municipio no recibían ningún beneficio.

Es importante recordar que, años atrás, Villarreal gestionó que lo que se recaudará en el puente se entregara a Ciudad Juárez para destinarlo a obras de beneficio del propio municipio, pero no le hicieron caso. Según Villarreal, el municipio no había visto un centavo de la recaudación, desde el 23 de noviembre de 1993, cuando se firmo el convenio correspondiente entre los tres niveles de gobierno. El convenio establecía que cada gobierno aportaría el 1.75 por ciento de los ingresos que por concepto de peaje del puente se obtuvieran a partir de 1992; el convenio también especificaba que el monto recaudado podría emplearse para la construcción y el mantenimiento de obras viales de la localidad¹³⁴.

¹³³ Las casetas municipales cobraron 1.50 nuevos pesos a peatones, en vez de los 2 pesos que cobraba la federación, y 6 nuevos pesos en lugar de los 7 que cobraba CAPUFE.

¹³⁴ El artículo 9, Fracción A de la Ley de Coordinación Fiscal establece que los municipios sólo podrán recibir el 10% de los ingresos de los puentes fronterizos. En esa época, el ayuntamiento de Juárez atravesaba una grave crisis financiera, de hecho, la administración 1992-1995 heredó una deuda de 30 millones de pesos lo que representaba el 400 por ciento de su presupuesto de su segundo año. La deuda se adquirió en su mayoría para realizar, ampliar o remezclar vialidades en colonias populares.



Desde el principio, el presidente municipal sostuvo que las casetas de cobro se mantendrían instaladas hasta que la Federación aceptara entregar a la ciudad fronteriza el cien por ciento de los ingresos obtenidos por el peaje.

En respuesta a esa acción, el 06 de abril Gobierno Federal, a través de la paraestatal Caminos y Puentes Federales (CAPUFE) presentó una denuncia en el juzgado 4º de distrito en contra del alcalde por violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes de Coordinación Fiscal, de Comunicaciones y Derechos, así como demás disposiciones que resultaren aplicables.

El jueves 06 de abril Francisco Villarreal viajó primero a Chihuahua y luego al D.F. en compañía del gobernador Francisco Barrio Terrazas bajo la promesa de ser atendido por el entonces secretario de Comunicaciones y Transportes Ruíz Sacristán, sin embargo no pudieron lograr acuerdos para destrabar el problema de los destinos y montos de la recaudación del puente fronterizo. Al siguiente día, en un acto celebrado en Toluca el entonces presidente de la república Ernesto Zedillo le envió un mensaje a Villarreal "...no toleraremos acciones que, supuestamente en aras del federalismo, incurran en la ilegalidad. Nadie tomará la justicia en sus manos por encima del estado de derecho".¹³⁵

Ante tal respuesta el alcalde Villarreal expresó que estaba dispuesto a ir a prisión porque "ya era hora de que la Federación no se lleve el dinero de los municipios para subsidiar a las grandes ciudades como el D.F." El alcalde Villarreal se declaró listo para comparecer y hacer frente a la demanda que interpuso CAPUFE por concusión¹³⁶, abuso de autoridad y por violar la Ley de Coordinación Fiscal.

¹³⁵ "Policías, armas y catinarias federales desmontan la rebelión del alcalde de Juárez". Por Alejandro Gutiérrez, Revista Proceso, 10 de abril de 1995

¹³⁶ El artículo 2128 del Código Federal de Procedimientos Penales en el artículo 2128 establece que el delito de concusión es cometido cuando un servidor público y con carácter de tal, a título de impuesto o contribución, recurso, renta, rédito, salario o rendimiento, exija por sí mismo o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa indebida o en mayor cantidad de la que señale la Ley

Cuatro días después de instaladas las casetas cerca de 40 policías federales de la Procuraduría General de la República con apoyo de la Policía Federal de Caminos derribaron las mismas.

El lunes 10 de abril, el alcalde panista se entregó voluntariamente en el CERESO local después de que la juez Alicia Zambrano Calero había emitido una orden de aprehensión contra el edil, al considerar suficientes las pruebas presentadas por la Procuraduría General de la República (PGR), para acreditarle los delitos de abuso de autoridad y ataque a las vías generales de comunicación. Aunque dichos delitos le permitían al presidente municipal acogerse al beneficio de la libertad bajo fianza, éste lo rechazó, por considerar que era una forma de oponerse a la acción judicial, y no quiso ampararse porque dijo no ser un narco¹³⁷. Cabe destacar que el dinero recabado durante los días que permanecieron instaladas las casetas alternas y que alcanzó la suma de 300 mil pesos fue depositado en una cuenta bancaria por si existía la necesidad de devolverlo a la Federación.

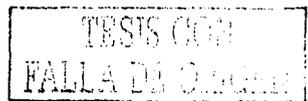
Durante los cinco días que estuvo en prisión, el edil recibió diversas muestras de apoyo tanto de la sociedad civil como de otras autoridades gubernamentales¹³⁸, incluso fue visitado en prisión por el hoy presidente de la república Vicente Fox, entonces candidato del PAN a la gubernatura de Guanajuato, así como por otros nueve alcaldes de la misma filiación partidista, quienes le mostraron apoyo a su causa¹³⁹. Por su parte, alrededor de 300 personas realizaron diversas manifestaciones y protestas callejeras para liberar al edil preso.¹⁴⁰ De igual

¹³⁷ "Recluso 95/563, alcalde de Juárez. 'Yo asumo los compromisos a muerte'. "El grito en la calle debe de ser 'Federalismo'" Por Alejandro Gutiérrez Revista Proceso, 17 de abril de 1995

¹³⁸ El movimiento iniciado por Villarreal desencadenó una serie de reacciones entre diversas autoridades municipales, el alcalde de Río Bravo promovió una reunión de presidentes municipales fronterizos de Tamaulipas con el gobernador Manuel Cavazos para plantearle propuestas para un reparto justo de los ingresos por peaje de los puentes internacionales. Se buscaba modificar el Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal para anular el convenio tripartita (cuya distribución de ingresos por peaje se hacía de la siguiente manera: 60% para la federación, 17% para el estado y 3% para el municipio) entre CAPUFE, Estados y municipios con puentes. Véase "Quieren repartir justo de los ingresos de peaje". "Pretenden alcaldes fronterizos eliminar convenios con CAPUFE" Periódico Reforma, domingo 09 de abril de 1995.

¹³⁹ "Recibe Villarreal apoyo de Fox y nueve alcaldes más", por Javier Kamura y Enrique Lomas, Periódico Reforma, viernes 14 de abril

¹⁴⁰ "Caravana de vehículos en apoyo a la libertad del edil Villarreal", por Rubén Villalpando, Rodrigo Ibarra y Teresa Gurza, La Jornada, jueves 12 de abril de 1995



manera, empresarios de la entidad dieron distintas muestras de apoyo al alcalde por considerar su acción una causa justa.

Para Samuel Schmidt, quien entrevistó a Villarreal en la cárcel "... sostener que había un intento de corrupción era un error garrafal con un funcionario que dona su salario íntegro a tres proyectos de caridad, y que al entrar al gobierno regaló camiones de limpia. Pensar que lo iban a amedrentar fue tal vez la peor valoración en todo el caso".¹⁴¹

Finalmente, el sábado 15 de abril el alcalde Francisco Villarreal fue puesto en libertad por la titular del Juzgado Quinto, María Teresa Zambrano, al no encontrar elementos suficientes en la presentación de pruebas por el delito de concusión y abuso de autoridad por los cuales había estado en la cárcel durante cinco días. A su salida del CERESO, el alcalde comentó: "Mi libertad es un triunfo más sobre el centralismo y el gobierno federal".¹⁴²

La fórmula fiscal que estableció Pedro Aspe había hecho estragos en los gobiernos estatal y municipal. Se había fijado que por cada peso recaudado, la federación se quedaba con ochenta centavos, el gobierno federal con 16 y el gobierno municipal, que tiene la obligación de prestar servicios, con 4. Al gobierno municipal le quedaba el impuesto predial, pero también aquí en pos de la activación del mercado de vivienda se había establecido una relación inconveniente para el municipio. En esa misma entrevista Villarreal comenta a Schmidt:

"El predial, la traslación de dominio es importante, representa millones de pesos para el Estado, pero el gobierno federal decide que la traslación de dominio se rebaje del 6 al 3, es magnífica la idea, pero se toma allá y los únicos ingresos del municipio se cortan a la mitad... cómo es posible que la federación haga proyectos

¹⁴¹ Schmidt Samuel "Rebelión en la Granja", El Cotidiano, no. 74, enero-febrero de 1996, p. 61

¹⁴² Villalpando Rubén y Carrizales David "Salió de prisión el alcalde juarensé", La Jornada, domingo 16 de abril de 1995



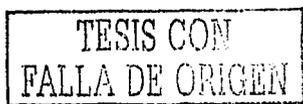
y planes y que de acuerdo con el municipio haga obras, que se ponga de acuerdo. Las obras no las decide muchas veces el municipio. Aquí las ha decidido siempre el municipio, pero no es el caso siempre. En esquemas del 20% para el municipio, 25% el estado y 50% la federación, se hace la obras y luego se me plantea un convenio en el que tengo que poner el 33%. Pues porqué, si estoy ya operando al 25% no está al arbitrio del alcalde nunca".¹⁴³

Lo que se puede deducir de esta experiencia es que no hace falta ganar las elecciones para poder gobernar. Aún más, este modelo puso finalmente a un gobierno municipal panista contra un gobierno estatal del mismo partido, para encontrarse con la novedad de que no había uno, sino dos centralismos.

A principios de agosto se declaró en ayuno hasta que el gobierno federal entregara el cien por ciento de los recursos del puente. El pronunciado ayuno de Villarreal finalmente produjo sus frutos. El gobierno federal cedió el 25% de los ingresos del mismo a la ciudad y otro 25% al Estado. Barrio le cedió su 25% a Ciudad Juárez y con esto el alcalde puede clamar haber ganado el 50% del puente. Esto no es poco, especialmente si viene de un gobierno que no se caracteriza por atender positivamente a sus adversarios. Aunque esta vez parece no haber aguantar la presión, en especial, ante la posibilidad de tener en el primer informe de gobierno un presidente municipal en huelga de hambre y con cáncer terminal, protestando por injusticia fiscal.

Este conflicto tiene facetas muy peculiares. Un funcionario electo se rebela contra el gobierno y con los poderes y atribuciones constitucionales se lanza la *resistencia civil*.

¹⁴³ Schmidl. *Ibidem*, p. 63.



La fórmula fiscal que estableció Pedro Aspe había hecho estragos en los gobiernos estatal y municipal. Se había fijado que por cada peso recaudado, la federación se quedaba con ochenta centavos, el gobierno federal con 16 y el gobierno municipal, que tiene la obligación de prestar servicios, con 4. Al gobierno municipal le quedaba el impuesto predial, pero también aquí en pos de la activación del mercado de vivienda se había establecido una relación inconveniente para el municipio. En esa misma entrevista Villarreal comenta a Schmidt:

"El predial, la traslación de dominio es importante, representa millones de peso para el Estado, pero el gobierno federal decide que la traslación de dominio se rebaje del 6 al 3, es magnífica la idea, pero se toma allá y los únicos ingresos del municipio se cortan a la mitad... cómo es posible que la federación haga proyectos y planes y que de acuerdo con el municipio haga obras, que se ponga de acuerdo. Las obras no las decide muchas veces el municipio. Aquí las ha decidido siempre el municipio, pero no es el caso siempre. En esquemas del 20% para el municipio, 25% el estado y 50% la federación, se hace la obras y luego se me plantea un convenio en el que tengo que poner el 33%. Pues, por qué, si estoy ya operando al 25% no está al arbitrio del alcalde nunca".¹⁴⁴

Lo que se puede deducir de esta experiencia es que no hace falta ganar las elecciones para poder gobernar. Aún más, este modelo puso finalmente a un gobierno municipal panista contra un gobierno estatal del mismo partido, para encontrarse con la novedad de que no había uno, sino dos centralismos.

A principios de agosto se declaró en ayuno hasta que el gobierno federal entregara el cien por ciento de los recursos del puente. El pronunciado ayuno de Villarreal finalmente produjo sus frutos. El gobierno federal cedió el 25% de los ingresos del mismo a la ciudad y otro 25% al Estado. Barrio le cedió su 25% a

¹⁴⁴ Schmidt, *Ibidem*, p. 63



Ciudad Juárez y con esto el alcalde puede clamar haber ganado el 50% del puente. Esto no es poco, especialmente si viene de un gobierno que no se caracteriza por atender positivamente a sus adversarios. Aunque esta vez parece no haber aguantar la presión, en especial, ante la posibilidad de tener en el primer informe de gobierno un presidente municipal en huelga de hambre y con cáncer terminal, protestando por injusticia fiscal.

Este conflicto tiene facetas muy peculiares. Un funcionario electo se rebela contra el gobierno y con los poderes y atribuciones constitucionales se lanza la *resistencia civil*. En términos de RIG's este caso muestra cómo un gobierno municipal de filiación política opuesta al del gobierno federal rompe con el esquema tradicional de sometimiento fiscal y exige que la federación incremente su nivel de asignación de recursos hacia el ayuntamiento que considera carga con el costo que la propia situación geográfica ocasiona. Lo más importante es cómo el hecho de que gobiernos de distintos niveles entran en conflicto a partir de que los funcionarios asumen actitudes de compromiso con sus ámbitos de actuación pública, en este caso, el alcalde de Ciudad Juárez se compromete con una causa que arrojará beneficios a su comunidad.

V.2. La Ley Bartlett en Puebla

En el régimen de Ernesto Zedillo, la modificación en la asignación de recursos siguió siendo la fuente de conflictos en el contexto federal. Aunque en el nuevo ramo 033 cedió un considerable aumento de recursos a los ayuntamientos, la nueva normatividad permitió que, tanto los gobernadores como los congresos estatales establecieran leyes locales que regularían y determinarían el gasto final. Esta facultad otorgada a los gobernadores produjo importantes conflictos políticos. Nuevamente en 1998, en Puebla se presentó una disputa entre un gobernador priísta y ayuntamientos panistas. Manuel Bartlett –gobernador de Puebla- se aprovechó de esta facultad reglamentaria para distribuir las nuevas asignaciones y

para favorecer a los gobiernos municipales de su partido en detrimento de los ayuntamientos panistas.¹⁴⁵

El 26 de enero de 1997, la mayoría priísta del Congreso de Puebla aprobó la llamada "Ley Bartlett", a pesar de la trifulca protagonizada por diputados locales del Partido de Acción Nacional y con la presencia de un legislador del Partido de la Revolución Democrática.¹⁴⁶ Ante esto, el PAN interpuso una controversia constitucional¹⁴⁷ ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en contra de dicha Ley el 26 de febrero de ese mismo año. El argumento central esgrimido por el partido blanquiazul fue que dicho ordenamiento legal era perjudicial a los ayuntamientos panistas por lo que iba en contra del espíritu del nuevo programa federal.

Después de que los panistas no pudieran evitar que la mayoría priísta en el Congreso Local -22 diputados- aprobaran la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla (Ley Bartlett -LFHEP-), los panistas arremetieron contra el gobernador al considerar que éste tenía manga ancha para manejar los recursos municipales, debido entre otras cosas a que el artículo octavo establecía que "El ejecutivo estatal será el responsable de administrar, discutir, ejecutar y supervisar que los recursos en materia de esta ley se apliquen a los fines aprobados".

Por otra parte, el artículo noveno señala que: "Los recursos fiscales provenientes de participaciones a municipios y de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios, serán distribuidos por el gobierno del estado...con base en las

¹⁴⁵ Entran aquí aspectos políticos que influyen en el actuar personal de los funcionarios públicos como es la ideología política, el cargo que desempeña, el control que mantiene el partido político al que pertenece, entre otros factores unificadores. Como lo mencionado por Wright y Rhodes, en el Capítulo II de este documento, así como, lo expuesto por Low, en su política regulatoria en donde gobernar es reglamentar con beneficios pequeños y dispersos que impone costos específicos y que implican restricciones haciendo ejercicios del control.

¹⁴⁶ Esto es ejemplo claro de lo expuesto en la fase Conflictiva y Concentradora de las RIG's expuestas por Wright.

¹⁴⁷ "La controversia constitucional como medio de defensa constitucional en los términos previstos en la fracción I del Artículo 105 constitucional vigente, excluye de manera expresa las controversias que se refieran a la material electoral" Castellanos, *Ibidem*, p. 200.

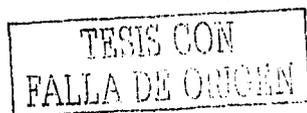
fórmulas y procedimientos de distribución serán responsabilidad de la Secretaría de Finanzas".

En varios artículos, además, se dispone la participación de juntas auxiliares y de comités de planeación en el proceso de selección de las obras, con "representación comunitaria" que, en última instancia, serán elegidos "de conformidad con el Manual Único de Operación para el Federalismo Hacendario...que para el efecto expida el Ejecutivo del Estado". En otro artículo señala que el gobernador será el responsable de toda esta operación, manejo y ejecución del gasto, y por otra parte, establece organismos intermedios que no están previstos en la Constitución y que sustituyen y vulneran la libertad y autonomía de los municipios. En síntesis, el objetivo de la Ley era "racionalizar todo el proceso", de acuerdo con Bartlett: "se trata de poner en orden las transferencias para educación, salud...en fin lo que está descentralizado y regular estos fondos y darles un elemento más, que es un fondo nuevo que crea el estado, con recursos propios para que esos municipios que se estaban quedando atrás, no se queden".¹⁴⁸

Es importante señalar que la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla (LFHEP) obedece escrupulosamente a las reglas de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM) establecidas a nivel federal en el nuevo capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

Si se comparan las asignaciones correspondientes a los municipios del estado de Puebla en el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) durante 1997 - equivalente al 65 por ciento de los dineros del ramo 26- contra las asignaciones del nuevo FISM, el conjunto de los ayuntamientos gobernados por alcaldes

¹⁴⁸ López, Antonio "Diez Años después, Bartlett dice que él era mejor candidato a la Presidencia que Carlos Salinas", en Revista Proceso, no. 1109, México, 1 de febrero, 1998, p. 14.



panistas vieron incrementada su participación en el total de los recursos, al pasar de un 14.07 por ciento en 1997 al 23.8 por ciento en 1998.

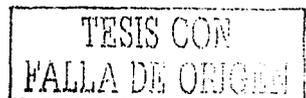
Por el contrario, en el caso de los municipios gobernados por el PRD y el PRI, la asignación del FISM derivada de la fórmula federal de 1998, provocó una disminución en el monto porcentual de recursos correspondientes a cada uno de estos partidos. En el caso del PRD, la asignación como porcentaje del total del fondo disminuyó de 2.85 por ciento en 1997 a 2.43 por ciento en el 1998. En el caso del PRI su disminución fue de recibir un 82.7 por ciento del total del FDSM en 1997 a un 73.5 por ciento del total de los recursos del FISM correspondientes al estado de Puebla de 1998.¹⁴⁹

Existe una relación clara y directa entre la población de cada municipio y el incremento en el monto de los recursos que le corresponden. Es decir, los municipios con mayor población tendieron a beneficiarse por la aplicación de las fórmulas federales del FISM para 1998.

De acuerdo con el artículo 38 del capítulo V del a Ley de Coordinación Fiscal, los recursos del FAFM se distribuirían en proporción directa al número de habitantes de cada estado y municipio. Por lo anterior, nuevamente son los municipios panistas más poblados, quienes ven incrementar su participación en el total de los recursos.

Esta tendencia, en que las nuevas fórmulas benefician a los municipios urbanos más poblados fue uno de los argumentos esgrimidos por el gobierno del Estado de Puebla para que en un tercer fondo, el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) se asignaran los recursos de manera compensatoria, pretendiendo favorecer desproporcionadamente a los municipios más pobres. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal a nivel federal, los estados pueden asignar el FISE

¹⁴⁹ Díaz y Megolón. *Ibidem* p 23A



como deseen. La LFHEP establece que dicho fondo se repartirá sólo entre los municipios catalogados como de alta y muy alta marginación en el estado. Esto excluyó de entrada a 16 de los 22 municipios gobernados por el PAN en la entidad. Además, el FISE se reparte entre los municipios pobres un 25 por ciento en partes iguales y un 75 por ciento conforme a una fórmula de pobreza contenida en la LFHEP.¹⁵⁰

Como se puede apreciar los municipios pobres gobernados por el PAN participaron con 5.89 por ciento de los fondos, mientras que los municipios gobernados por el PRI obtuvieron el grueso de esos recursos con el 90.63 por ciento. Pero el FISE representó una suma muy pequeña de recursos, por lo que dicho fondo no cambió las tendencias.¹⁵¹

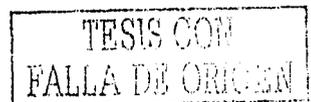
La asignación correcta de los recursos públicos se deberá juzgar con base al conjunto de los fondos: resulta perfectamente válido que coexistan fondos redistributivos, que pretendan beneficiar a las regiones más pobres junto con fondos proporcionales a la población, y fondos progresivos que premien a las regiones comparativamente más ricas, como sería el caso actualmente de las participaciones federales.¹⁵²

Claramente el PRI y el PRD gobernaban municipios relativamente más rurales y por ende, más pobres. Si la asignación de recursos hubiera sido per capita, es claro que dichos municipios se hubieran visto perjudicados respecto de su situación actual en ese entonces, al obtener el PRI y el PRD el 54.3 y 1.4 por ciento de los recursos respectivamente. La tendencia a perjudicar a los municipios perredistas y priistas, si se hubieran hecho asignaciones por criterios puramente poblacionales, se hubiera observado también al nivel de cada municipio. Todos

¹⁵⁰ Díaz, Alberto "El Impacto Local de las Políticas Sociales Federales", en: *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*, Juan Pineda (coord.), ITAM-CNCPYAP-Universidad Anáhuac, México, 1999, p. 109.

¹⁵¹ Díaz, Alberto y Mogollón, Olivia "Forcejeo por los Recursos", en el periódico *Reforma-Sección Enfoque*, México, domingo 12 de abril de 1998, p. 23A.

¹⁵² Díaz y Mogollón, *Ibidem*, p. 23A.



los municipios perredistas se hubieran visto perjudicados. Un criterio poblacional hubiera implicado un aumento de recursos respecto a su situación actual para 44 municipios gobernados por el PRI.

En el caso de los municipios gobernados por el PAN, el resultado fue inverso. Cabe mencionar, sin embargo, que 7 municipios relativamente rurales del PAN se beneficiaron de la asignación de recursos respecto de la fórmula poblacional, así pues, es claro resultaba entendible la queja de los alcaldes panistas respecto a la disminución de los recursos que les corresponderían.

Con una línea de pobreza situada en el umbral de un salario mínimo, los municipios panistas acumularían el 27.3 por ciento de los recursos, mientras que los priistas tendrían el 70 por ciento.

Los recursos del nuevo ramo 033 no tenían esta característica, sino que buscaban encontrar un balance entregando recursos a los municipios pobres, sin dejar de atender a municipios urbanos donde los requerimientos de infraestructura eran muchas veces mayores.

Los gobiernos estatales, y sus Congresos locales tendrían que realizar lo propio en aquellos fondos sobre los que tuvieran jurisdicción. La Suprema Corte deberá resolver las posibles controversias que se susciten en el proceso de construcción de un nuevo arreglo de federalismo hacendario. Dentro del debate público, que inevitablemente suscito este caso se deberá tomar en cuenta que la construcción de infraestructura no es necesariamente igual al alivio a la pobreza y que acciones que funcionan en regiones rurales no necesariamente son efectivas en las urbanas.

Por otro lado, los gobiernos estatales y el federal contaron con los instrumentos para conciliar a las partes: entregar recursos suficientes a los gobiernos

municipales sin crear fórmulas que castiguen a sus enemigos políticos y al mismo tiempo tener programas de apoyo preferencial para las regiones más pobres.

Después de que los doce municipios panistas de Puebla promovieron el juicio constitucional en contra de la Ley Bartlett, el 3 de marzo de 1997 uno de los ministros de la Corte emitió la resolución: la suspensión temporal. Con este resultado, todos los ayuntamientos se obligaban a integrar los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal. Mientras el gobierno del Estado mantuvo las participaciones destinadas para las juntas auxiliares. El 9 de junio de 1998, la SCJN revocó la suspensión temporal y obligó a los 217 municipios a aplicar la Ley Bartlett con lo que el mandatario Manuel Bartlett, podrá iniciar la distribución de recursos federales mediante los esquemas propuestos durante 1997.¹⁵³ Por otro lado, la SCJN ratificó la orden de que en otros tres ayuntamientos panistas no se restringiera el funcionamiento de los Comités de Desarrollo Municipal, creados previamente al conflicto, y que entregaban el dinero proveniente de la **Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)**. De acuerdo con Arturo Alvarado la SCJN reconoció el derecho de los ayuntamientos panistas, más sus resoluciones parecerían establecer un empate jurídico-político entre poderes.¹⁵⁴

Durante el proceso de controversia, dos ministros de la SCJN emitieron resoluciones contrapuestas sobre esta controversia, y dejaron la última palabra a su pleno de ministros. Una resolución planteó la suspensión provisional de la Ley Bartlett sólo en la parte que abarca "los ordenamientos referentes al flujo económico", y la otra consideró que no era posible suspenderla, ya que la suspensión es un acto "que no puede concederse en aquellos casos en que la controversia se plantee respecto a normas generales".¹⁵⁵

¹⁵³ Reforma "Revocan Suspensión contra 'Ley Bartlett'", Periódico Reforma, México, 10 de junio, 1998, p. 2A.

¹⁵⁴ Alvarado, Arturo *El Viejo y el Nuevo Federalismo: Del Presidencialismo Unipartidista al Federalismo Partidista*, en: Paz Consuelo Márquez- Padilla y Julián Castro (Coords) *El Nuevo Federalismo En América Del Norte*, CISAN-UNAM, México 2000, p. 536.

¹⁵⁵ Chávez, Fernando "Dinos Remisos", en: *Revista Voz y Voto*, no 62, abril de 1998, México, p. 36.



La estrategia implementada por el gobernador poblano generó un enardecida polémica, tanto en la arena de los partidos políticos como de la opinión pública. Para Diego Fernández y Fauzi Hamdam, abogados panistas, la esencia de la ley era indebida, pues abría la puerta a los órganos intermedios entre los municipios y el gobierno estatal, que la Ley Bartlett denominó Comités de Planeación y Desarrollo Municipal, y a los que consideraron como violatorios de la Carta Magna.

Por su parte, el periodista Miguel Ángel Granados Chapa criticó la Ley Bartlett en términos muy semejantes: "La Ley Bartlett lesiona la constitucionalidad porque priva al ayuntamiento de la capacidad de administrar libremente la hacienda municipal, ya que la sujeta a decisiones de órganos en que esos ayuntamientos son sólo parte no decisoria, y que constituye una autoridad intermedia entre los municipios y el gobierno estatal, algo expresamente prohibido en la Constitución".¹⁵⁶

De acuerdo con Julio Bolvitnik, las aportaciones, en tanto, recursos federales descentralizados, deben estar condicionadas o "etiquetadas" al ser transferidas a las entidades y a sus municipios, y de ese tipo son precisamente los recursos que quedan en el célebre Ramo 033. ¿Pero quién los debe "etiquetar"? Hasta 1997, según este analista, la SEDESOL tenía un manual que determinaba su uso adecuado, pero al desaparecer en 1998, se creó un "vacío técnico". ¿Quién o qué debe normar ahora la distribución -indefinida- de tales aportaciones, hoy causante de la controversia constitucional que aún no resuelve la SCJN? Si la tesis del "vacío técnico" - la cual comparto- es correcta, es posible encontrar en ella la explicación del origen y la magnitud de la embestida legal de Bartlett. La LCF en su artículo 5, dio manga ancha a la SHCP para entregar "sin más ni más" a los gobiernos estatales los recursos del ramo 033, sin definir los criterios específicos de asignación, no tanto con la administración, entre los municipios del país.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Periódico Reforma, 3 de febrero de 1998.

¹⁵⁷ Chávez. *Ibidem*, p. 38



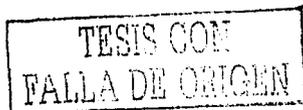
En resumen, como dice Peter M. Ward: "el caso del gobernador priísta Manuel Bartlett en Puebla, los fondos se controlan de manera mucho más apretada y personal, dando oportunidad para ejercer el partidismo y provocar conflictos con los alcaldes panistas, incluso en la capital del estado"¹⁵⁸. La experiencia poblana sugiere que la fórmula acordada por la legislatura para determinar la distribución de las participaciones a los municipios (la Ley de Coordinación Fiscal Estatal) se fijó con el fin de favorecer a los municipios rurales más pobres, que resultaban ser mayoritariamente priístas. Las ciudades con mayor población (casi todas panistas) protestaron ese juego de manos que, si bien era ostensiblemente "protagonista" en lo que se refería a la justicia social, era partidario en cuanto a la *realpolitik*¹⁵⁹.

El caso aquí planteado arroja luz acerca de la naturaleza de las RIG's que se han venido practicando en la nueva pluralidad política mexicana. Da cuenta de cómo un gobernador de filiación priísta negocia con la legislatura estatal, también de dominio priísta, para imponer una reglamentación que favorezca a las comunidades en donde gobierna su partido. No es una coincidencia del hecho de que la promulgación de esa Ley se halla dado en una coyuntura preelectoral en ese Estado, y por que no, hasta en un horizonte de sucesión presidencial en donde seguramente Manuel Bartlett tenía particular interés. Este caso es un excelente ejemplo de "racionalidad técnica" -la redistribución progresiva de parte del ingreso propio- utilizado con *fines políticos* partidarios: mantener el apoyo electoral de los municipios priístas".¹⁶⁰

¹⁵⁸ Ward, Peter "De Clientelismo a Tecnocracia. Cambios Recientes en la Gestión Municipal", en: rev. Política y Gobierno, vol. V no. 1, México, primer semestre de 1998, p. 113

¹⁵⁹ Es la política que tiene contacto con el mundo real y social, por lo tanto, es la política como es, como lo dado, lo posible y lo realizable. De esta manera, la política aparece como la ciencia o el arte de lo posible. Es la política que se fundamenta en elementos prácticos y materiales, y por eso rechaza los enfoques idealistas que analizan a la política como quisieran que fuera y no como es. El término es de origen alemán y literalmente significa "política realista", en inglés se traduce como política del poder. El concepto "real politik" parte de la idea de que la política, al brotar de las relaciones sociales y ser un producto de la naturaleza humana, expresa emociones e intereses egoístas. Así, la política tendrá como motor un fuerte instinto por obtener el poder. De ahí que con frecuencia el término se emplee como sinónimo de maquiavelismo, para describir actitudes políticas de cinismo que limitan la posibilidad del altruismo humano. Martínez Mario y Salcedo, Roberto, Diccionario Electoral, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C., México, 2000, p. 350

¹⁶⁰ Ward, *ibidem*, p. 113



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

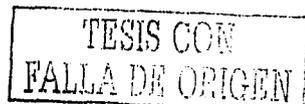
La administración pública es un componente clave del estado moderno. En la actualidad, la administración pública, como la rama ejecutiva del gobierno, formula e implementa políticas a través de un conjunto de instituciones y funcionarios que cargan con la responsabilidad de la solución de los problemas y demandas de la sociedad.

La globalización contemporánea que impone el libre mercado, obliga a los gobiernos a someterse a un proceso constante de adaptación a los cambios políticos, económicos y sociales. Lo complejo de la globalización es que, a pesar de traer beneficios, también vulnera la capacidad de los gobiernos para atender las cada vez más exigentes demandas sociales.

La sociedad reclama a la administración pública cambios urgentes en sus estructuras institucionales, en ciertos casos, los reclamos alcanzan a exigir una reforma general en donde los distintos gobiernos -central y local- que componen al Estado abandonen se ocupen de forma cooperativa de los problemas de la sociedad como un todo.

En el caso de México, la exigencia social por cambiar las pautas de actuación de los gobiernos en sus diversos niveles ha encontrado más eco debido al propio proceso histórico de construcción que ha seguido el gobierno mexicano y que se ha caracterizado por ser un aparato ineficiente, corrupto y autoritario.

De modo que hoy en día, la transición hacia la democracia lo que plantea sobre la cuestión del desempeño de los gobiernos es que éstos efectivamente reviertan su comportamiento de entes que sirvieron a intereses partidistas, a entes que sean más sensibles a las necesidades de la sociedad. Que en realidad las instancias de gobierno respondan más a una orientación pública, esto es, que exista realmente una consideración precisa de los actores ciudadanos en las acciones que



desarrolla la autoridad gubernamental; que de hoy en adelante la base de todos los programas gubernamentales sea la participación ciudadana. Sólo así se podrá afirmar que vivimos en una democracia auténtica.

De ahí que una de las tareas de los distintos actores políticos en la transición hacia la democracia sea la búsqueda de nuevos modelos de gestión pública que involucren tanto a autoridades como a ciudadanos sin que los planes y programas se obstruyan, pues lo que se requiere es que esos modelos abran ventanas de oportunidad para la interacción cooperativa entre gobierno y sociedad, para que, en conjunto resuelvan las apremiantes problemáticas que envuelven a la sociedad actual.

Como se comentó al principio de este trabajo, son varios los modelos que aspiran a fortalecer la comunicación entre el gobierno y la sociedad, entres estos destacan los siguientes.

La Gerencia Pública es un campo que ha cobrado mucha importancia a últimas fechas, y que enfatiza en la innovación del sector público, ya que privilegia principios como los de la dirección estratégica, la gestión intergubernamental, la revalorización del ciudadano como cliente, así como una preocupación por el concepto de eficiencia, responsabilidad y rendición de cuentas.

La Política Pública es otro recurso para la democratización de la administración pública; a través de ésta se buscan inventivos que promuevan la cooperación social. La Política Pública persigue dotar de legitimidad a las acciones del gobierno mediante la participación plural de los actores involucrados con cuestiones o asuntos específicos.

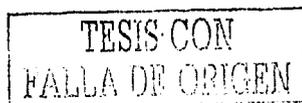
Por otro lado, el Nuevo Institucionalismo es una corriente que se ha venido abriendo paso en el campo de las ciencias sociales, en esencia, plantea que las instituciones, para nuestro caso, las instituciones políticas -el estado- y

administrativas –la administración pública- son importantes y determinantes para consolidar los cambios sociales. En este sentido, las instituciones se perfeccionan haciendo ajustes marginales a las reglas, a las costumbres, a los valores, etcétera. En una atmósfera de transición democrática las instituciones, en este caso gubernamentales pueden marcar el ritmo del cambio político-social de un país, en la medida en que actúen en estricto apego al interés público.

Es precisamente el nuevo institucionalismo el que abre el camino al enfoque de las Relaciones Intergubernamentales para apoyar el mejor rendimiento de las instituciones gubernamentales. Podría decirse, de hecho, que las relaciones intergubernamentales es un enfoque que se deriva de la política pública toda vez que éste último hace énfasis en las mejores formas de interacción entre los distintos gobiernos federal, estatal y municipal. El enfoque de las RIG's reconoce que en la diversidad gubernamental existe la pluralidad política, y que cada gobierno, dependiendo del nivel en que se ubique desarrollará las estrategias que mas le favorezcan, sin embargo, a menudo, esta búsqueda de intereses más particulares al nivel de gobierno produce conflictos que obstruyen la acción gubernamental como un todo, por lo que es necesario estudiar cuáles son los factores que impiden una mejor cooperación entre los gobiernos. Se trata de favorecer la interdependencia en lugar de la exclusión institucional.

Un elemento crucial al interior de las actividades que toman lugar en las RIG's es el papel que asumen los funcionarios públicos no sólo en el plano formal, sino sobretudo en el ámbito informal y que se caracteriza por un intercambio político sumamente denso entre los distintos funcionarios públicos.

Lo novedoso del enfoque de las RIG's, no radica en la coordinación institucional tradicional que postulan los documentos oficiales, sino en el conjunto de problemas que se mantienen ocultos en las agendas de cada uno de los gobiernos y que tienen que ver con la correlación de fuerzas que se establecen entre ellos, entre otras cosas, por la disputa de los recursos públicos.



Como enfoque de análisis, las RIG's pretenden explicar el funcionamiento concreto de las relaciones de los funcionarios públicos que pertenecen a gobiernos de distinto orden territorial e ideología política y que con frecuencia da lugar a conflictos, por lo tanto, se busca detectar trabas institucionales, políticas y administrativas que dificultan la coordinación y la cooperación y que en ciertos casos determinan el éxito o el fracaso de los programas.

Sin duda, el intercambio de información es otro factor que determina la coordinación entre los gobiernos y por lo tanto incide en la comunicación que se establece entre funcionarios de distinto orden y nivel gubernamental. La disposición para generar información que ayude a la toma de decisiones es un punto importante que se debe desarrollar en el comportamiento de los funcionarios públicos, ello es posible cuando se comparte la idea de que la función pública debe atender en todo momento al interés público.

Una buena comunicación entre las instituciones da lugar a desarrollar una gestión por redes intergubernamentales o interorganizacionales, lo que a su vez favorece el contacto y la posibilidad de acuerdos entre los sujetos que representan a los gobiernos. Así lo que en principio se traduce en un convenio formal, a la larga puede conducir a una conveniente implementación de políticas entre un considerable número de actores públicos.

Otra variable central en el enfoque de las RIG's es la variable política. Ya que todo proceso de cambio administrativo parte de actores que representan a fuerzas o partidos políticos, las RIG's intentan establecer los límites de la política partidista para que ésta no interfiera en los asuntos públicos que deben estar exentos de intereses de esta índole, ya que eso haría que la acción gubernamental se tornara clientelista.

De acuerdo a lo expuesto en este trabajo y siguiendo la tipología de las RIG's propuesta por Wright, se podría establecer que el tipo de relaciones intergubernamentales practicadas en México a lo largo del siglo pasado, ha sido de carácter jerárquico, fundamentalmente porque los gobiernos locales han sido económicamente dependientes del gobierno federal, esto debido también a la presencia de un régimen de partido hegemónico.

El modelo jerárquico de RIG's practicado en nuestro país durante los gobiernos priistas colocó a los gobiernos locales en una situación institucional precaria, ya que al no dotarlo de facultades legales ni de recursos económicos suficientes generó un aparato burocrático altamente ineficiente inhabilitándolo para hacer frente a los nuevos retos sociales.

Esta difícil situación económica a la que estuvieron sometidos los gobiernos locales provocó que a últimas fechas cuando se planteó la reforma del estado y con ello el impulso a la descentralización administrativa estados y municipios no pudieran en muchos casos hacerse cargo de determinadas responsabilidades legales y administrativa.

Si bien es cierto que las relaciones intergubernamentales en nuestro país se empezaron a materializar a partir de la firma de los primeros acuerdos nacionales en materia tributaria que datan desde la Convención Nacional Fiscal celebrada en 1925, éstas siempre ocultaron su naturaleza conflictiva gracias a la sumisión de los poderes locales al poder central, dando con ello la apariencia de que existía una verdadera "unidad nacional" en el plano regional.

Fue así como los distintos instrumentos de coordinación intergubernamental tales como los COPRODE, los COPLADES, los CUD y los CDS disfrazaron la situación de desigualdad regional, lo que ocasionó que millones de habitantes en distintas partes del país vieran afectado su bienestar gracias a las componendas políticas que se establecían entre los gobernantes en la asignación de los recursos

públicos, sobra decir que dichos arreglos se fraguaban en la más absoluta discreción del poder político partidista.

La planeación del desarrollo regional durante todo el siglo anterior se fundamentó en el criterio de la negociación a nivel cupular, en donde presidentes municipales y gobernadores accedían a mayores cantidades de recursos en función de la lealtad personal hacia la figura presidencial. El criterio al que apegaban su actuación los funcionarios locales era la disciplina hacia el presidente y no la responsabilidad ante la sociedad, lo cual hizo que la participación ciudadana en la formulación e implementación de los planes y programas prácticamente fuera inexistente. Los funcionarios se servían de la gente, no servían a la gente.

Fue este tipo de gobierno cupular, centralista y autoritario el que inhibió la autonomía del gobierno local por casi un siglo. La esencia del sistema presidencialista autoritario mexicano fue la preservación a toda costa del poder político, arremetiendo contra los triunfos de la oposición en aquellos lugares en donde legítimamente ésta había ganado en las urnas, emplazando así la construcción de un federalismo real con contenido político plural.

Pero no sólo eso, una vez que en las últimas dos décadas, la oposición cobró mayor fuerza en el ámbito regional, el gobierno federal echó mano de una serie de estrategias para manipular los recursos públicos buscando en muchas ocasiones poner trabas a la gestión de los gobiernos de partidos políticos distintos al PRI. Un buen ejemplo de clientelismo político fue el Programa Nacional de Solidaridad durante el gobierno de Carlos Salinas, el cual evidenció la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en el uso de los recursos públicos destinados al desarrollo regional.

Dos de los casos que ilustran los excesos del centralismo político son la Ley para el Fortalecimiento del Federalismo Hacendario en el Estado de Puebla y las casetas de peaje en el Estado de Chihuahua. En el primer caso, el entonces

governador Manuel Bartlett dio muestra amplia de autoritarismo al imponer una ley que afectaba el ingreso de recursos a los municipios gobernados por los partidos de oposición. En un claro ejercicio de manipulación jurídica el otrora gobernador priísta logro asegurar el dominio de su partido en el estado no sin antes generar una ola de conflictos políticos principalmente con el Partido Acción Nacional..

En el caso de las casetas de peaje en Ciudad Juárez , la confrontación entre un gobierno municipal panista y el gobierno federal priísta por el destino de los dineros públicos, nos enseña que, al final, los gobiernos son producto de la postura que asumen sus funcionarios públicos, así la firme postura del presidente municipal panista por hacer que su localidad se beneficie de los recursos que genera es una prueba de que la actitud del funcionario al frente de una institución es un factor importante que puede dar lugar a modificar el esquema de cosas imperante hasta entonces.

La lección que nos ha dejado la experiencia mexicana de las relaciones intergubernamentales ha sido que la sociedad mexicana no está más dispuesta a ser presa de la imposición del gobierno federal. Que necesariamente la elaboración en el futuro de las políticas deberán tener como ingrediente predominante la participación de la sociedad, y que para ello, los gobiernos deberán informar oportunamente de las decisiones que piensen tomar y que afectaran a toda la colectividad.

Las administraciones públicas locales tienen un conjunto de quehaceres aún pendientes en los órdenes jurídico, político, administrativo y económico. Sin duda, el éxito de esos pendientes dependerá de la forma en que los ciudadanos sean incorporados en la discusión de esos mismos temas. La pluralidad política de los gobiernos que hoy dirigen a nuestro país en el ámbito regional exige que la actividad gubernamental retome la problemática social de las comunidades para que tanto la formulación como la instrumentación de los programas alcancen buenos niveles de éxito.

BIBLIOGRAFÍA

Agranoff, Robert *"Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales"*, en Mauricio Merino (coord) **Cambio Político y Gobernabilidad**, CNCPYAP/CONACYT, México, 1992.

Aguilar Luis *"Hacia Una Disciplina de las Políticas Públicas"*, en **Perfiles Latinoamericanos**, Flacso, no. 3, diciembre de 1993.

-----*"Rasgos de la Vida Pública Mexicana"*, en: **Revista Sociológica**, no. 11, septiembre-diciembre, 1989.

-----*"Hacia Una Disciplina de las Políticas Públicas"*, **Revista Perfiles Latinoamericanos**, FLACSO, no.3, 1993.

-----*"Los Objetos de Conocimiento de la Administración Pública"*, en: **Revista de Administración Pública**, INAP, no. 54, abril-junio, 1983.

----- *"Gestión Gubernamental y Reforma del Estado"*, en: Mauricio Merino (coord) **Cambio Político y Gobernabilidad**, Conacyt/CNCPYAP, México.

Alvarado, Arturo *El Viejo y el Nuevo Federalismo: Del Presidencialismo Unipartidista al Federalismo Partidista*, en: Paz Consuelo Márquez- Padilla y Julián Castro (Coords) **El Nuevo Federalismo En América Del Norte**, CISAN-UNAM, México 2000.

Aspe Armella Pedro *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*, FCE, México, 1993.

Ayala. José *Límites del Estado, Límites del Mercado*, INAP, México, 1994.

Aziz Nassif Alberto *Reformar al Estado. Modernización sin Modernidad*, en: José L. Barros Hrcasitas, Javier Hurtado y Germán Pérez (coord.) *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*, UAM/Miguel Angel Porrúa/FLACSO, 1991.

Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto *La Nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.

Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José *La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, Partidos y Reformas*, Cal y Arena, México, 2000.

Bernardo Kliksberg, *La Reforma de la Administración en América Latina*, Alcalá de Henares, 1984.

Bobbio, Norberto *Diccionario de Política*. Tomo I, Siglo XXI, México, 1991.

Bolívar, Antonio *"Hacia un Auténtico Federalismo"*, mesa redonda, en: *Revista Propuesta*, febrero, México, 1996.

Bozeman, Barry *Public Management. The State of the Art*, Jossey-Bass, California, 1993.

Burlaud A y Laufer R *Dirección Pública y Legitimidad*, INAP de España, Madrid, 1989.

Carmagnani, Marcello *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, FCE/COLMEX, México, 1996.

Castellanos Hernández Eduardo *Derecho Electoral en México*, Trillas, México, 1999.



Crozier, Michel *Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el Cambio*, FCE, México, 1989.

Cortina, Adela *"Del Estado de Bienestar al Estado de Justicia"*, Claves de Razón Práctica, no. 41, Madrid, noviembre de 1993.

Chávez, Fernando *"Dinos Remisos"*, en: *Revista Voz y Voto*, no. 62, abril de 1998, México.

Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, Agosto de 1997.

Del Castillo, Rodolfo *"Hacia un Auténtico Federalismo"*, mesa redonda, en: *Revista Propuesta*, febrero, México, 1996.

----- *"Hacia un Auténtico Federalismo"*, mesa redonda, en: *Revista Propuesta*, febrero, México, 1996.

Delgado de Cantú, Gloria México: *Estructuras Políticas, Económicas y Social*, Prentice Hall/Pearson Educación/Addison Wesley, México, 1998.

Díaz, Alberto *"El Impacto Local de las Políticas Sociales Federales"*, en: *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*, Juan Pineda (coord.), ITAM-CNCPYAP-Universidad Anáhuac, México, 1999.

----- y Mogollón, Olivia *"Forcejeo por los Recursos"*, en: el periódico *Reforma-Sección Enfoque*, México, domingo 12 de abril de 1998.

Dror, Yehezkel *La Capacidad de Gobernar*, FCE, México, 1998.

Elazar, Daniel J *American Federalism: A View from the State*. 3a ed, Nueva York, Crowell, 1984.

Frohock, Fred *Public Policy*, Prentice Hall, 1979.

Garson, David y Overman, Samuel *Public Management Research in the United States*, Praeger, New York, 1983.

Garzaro, R. *Diccionario de Política*, Madrid, Tecnos, 1987.

Grodzins, Morton, *The American System: a New Governments in the United State*, de Daniel J. Elazar, Rand McNally, Chicago, 1966.

Guerrero, Manuel A "*El Estado de la Reforma*", en: *Revista Voz y Voto*, no. 67, septiembre, 1998.

Guerrero, Amparán Juan Pablo y Guillén, López Tonatiuh (coord.) *Reflexiones en torno a la Reforma Municipal del Artículo 115 Constitucional*, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

Guerrero, Omar "*Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno*", en La Revista del Colegio, Colección Política y Administración, *La Reforma del Estado*, t. II, marzo de 1992, México.

----- El Estado en la Era de la Modernización, Plaza y Valdés, México 1992.

Guillén López Tonatiuh "Presentación", en Allison M. Rowland *Los Municipios y la Coordinación Intergubernamental*, Cuadernos de Debate Agenda de la Reforma Municipal en México, CIDE, México, 2000.

Habermas, Jürgen **Ciencia y Técnica como "Ideología"**, Tecnos, segunda edición, 1992.

Herrera, Mauricio *"Estado Actual del Pluralismo Político en los Municipios de México"*, en: **Revista Municipio Mexicano**, México, año 1, no. 2, 15 de mayo, 1998.

INAP **La Administración Local en México**, Tomo I y II, INAP, México, 1997.

Jannetti, Díaz, María E. y Pontifes, Martínez, Arturo **La Protección Jurisdiccional y administrativa del Municipio**, Cide/CNCPYAP, México, 1996

Kliksberg, Bernardo **Cómo Transformar al Estado**, FCE, México, 1993.

Loaeza, Soledad *"La Incertidumbre Política Mexicana"*, en: **Revista Nexos**, no. 186, año 16, vol. XVI, junio 1993.

López, Antonio *"Diez Años después, Bartlett Dice que Él era Mejor Candidato a la Presidencia que Carlos Salinas"*, en: **Revista Proceso**, no. 1109, México, 1 de febrero, 1998.

Luhmann, Niklas **Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General**, Alianza/Universidad Iberoamericana, México, 1991.

Martínez, Héctor *"Aproximación al Análisis de la Disciplina de la Política Pública y su Posible Desarrollo en México"*, CIDE, Tesis de Maestría, 1994.

----- **Apuntes para la Discusión de las Políticas Públicas**, mimeo, México, 1996.

----- Políticas Públicas o Políticas Gubernamentales en el caso de México. Acercamiento Analítico, CIDE, México, 1995.

----- y Méndez, Alejandro Aproximaciones Bibliográficas al Estudio de las Relaciones Internacionales, mimeo, 1997.

----- y Ramírez, Miguel *"Federalismo Mexicano. Necesidades de Reorganización Estatal"*, en: *Federalismo*, Congreso Nacional de Ciencias Políticas, UAM/IFE/CNCPYAP, septiembre, 1996.

Méndez José Luis *"La Política Pública como Variable Dependiente: Hacia un Análisis más Integral de las Políticas Públicas"* en: *Foro Internacional*, vol. XXXIII, Enero-Marzo, 1993, no. 131, Colegio de México.

----- *"Estudio Introductorio"*, en: Deil Wright *Para Entender las Relaciones intergubernamentales*, FCE/Universidad de Colima/ CNCPYAP, México, 1997.

Martínez Mario y Salcedo, Roberto, *Diccionario Electoral*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C, México, 2000.

Merino, Mauricio *De una Disciplina sin Objeto de Estudio, a un Objeto de Estudio sin Disciplina*, mimeo, México, s/f.

Morata, Francesc *"Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales"*, en: *Documentación Administrativa*, Madrid, no. 224-225, octubre, 1990-marzo, 1991.

Ornelas Carlos *"El Ámbito Sectorial. La Descentralización de la Educación en México. El Federalismo Difícil"*, en: Enrique Cabrero (Coord.) *Las Políticas de Descentralizadoras en México, 1983-1993*, CIDE-Porrúa, México.

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

Osborne, David y Gaebler Ted *"La Reinención del Gobierno. La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público"*, en: **Revista Gobierno Local**, CNCPYAP, año III, no. 5, segundo semestre, 1995.

Ospina, Sonia *"Gestión, Política Pública y Desarrollo Social : Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública"*, en: **Gestión y Política Pública**, vol. II, no. 1, enero-junio 1993.

Pardo, María del Carmen *"La Administración Pública en México: su Desarrollo como Disciplina"*, en: **Foro Internacional**, vol. XXXIII, enero-marzo, no. 1, 1993.

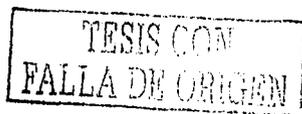
Poder Ejecutivo Federal Programa Para Un Nuevo Federalismo 1995-2000 **Balance Sexenal**, México, 2000.

Quintín, Antonio *"La Especificidad de la Gerencia Pública y la Gerencia Pública Deseable"*, Precisiones Conceptuales, **Memoria Política**, no. 3, UCV, Venezuela, 1993.

Rabotnikof, Nora **El Espacio Público y la Democracia Moderna**, ensayos, colección de temas de la democracia, IFE, 1997.

Raich, Uri *"Federalismo Viejo y Nuevo: una Aproximación a las Relaciones Fiscales entre los Tres Órdenes de Gobierno"*, en: **Revista Gobierno Local**, CNCPYAP, no. 5, II semestre de 1995.

Reforma *"Revocan Suspensión contra "Ley Bartlett"*, Periódico Reforma, México, 10 de junio, 1998.



Rodhes, R. A. W. *"Intergovernmental Relations in the United Kingdom"*, en: Meny y Wright (coord) *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, Londres, George Allen y Unwin, 1985.

Rodríguez Gómez Katya *Las Relaciones Intergubernamentales en la Operación del FAISM*, CIDE, México, 2000.

Rodríguez, Victoria E *La Descentralización en México. De la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo*; FCE, México, 1999.

Rowland Allison M *Los Municipios y la Coordinación Intergubernamental*, Cuaderno de Debate Agenda de la Reforma Municipal en México, CIDE, México, 2000.

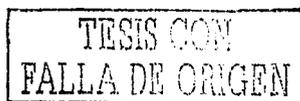
Salinas, Carlos *"Reformando al Estado"*, en: Revista Nexos, no. 148, abril, México, 1990.

Sánchez Gochicoa, Antonio *La Coordinación del Gasto Público: Experiencias y Perspectivas del Convenio Único de Desarrollo*, Ponencia presentada en el Foro sobre Coordinación Fiscal, IEPEP, PRI, México, 4 de marzo de 1988.

Schmidt, Samuel *"Rebelión en la Granja"*, El Cotidiano no. 74, enero-febrero de 1996.

Schultze, Robert *"El Federalismo en los países Industrializados: una perspectiva comparada"*, en: *Contribuciones*, no. 4, 1993

Segob/Cedemun *Gobierno y Administración Municipal en México*, SG/Cedemun, México, 1993.



Stillman, Richard **Preface to the Public Administration. A Search for Themes and Directions**, St. Martin's Press, New York, 1991.

Uvalle, Berrones, Ricardo **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**, IAPEM/JAEM, México, 1997.

----- "**Objetivos y Alcances de la Gerencia Pública**", en: **Revista del IAPEM**, México.

Vergara, Rodolfo "**Estudio Introductorio**", en: James G. March y Johan P. Olsen **El Redescubrimiento de las Instituciones**, FCE/CNCPYAP/Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 1997.

Ward, Peter "**De Clientelismo a Tecnocracia: Cambios Recientes en la Gestión Municipal**", en: rev. **Política y Gobierno**, vol. V, no. I, México, primer semestre de 1998.

Weir, Margaret y Skocpol, Theda "**Las Estructuras del Estado: una respuesta "Keynesiana" a la Gran Depresión**", en: **Zona Abierta**, no. 63-64, 1993.

Welna, Christopher **Reform of Justice and the Proliferation of Human Rights Non-Governmental Organizations in Mexico (1977-1994)**, CIDE, México, 1998.

Wright, Deil **Para Entender las Relaciones Intergubernamentales**, FCE/Universidad de Colima/CNCPYAP, México, 1997.

----- **Understanding Intergovernmental Relations**, 2a., Brooks/Cole Publishing Company, Belmont, CA., USA, 1988.



-----"Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en
EE.UU", Estudios Políticos, no. 13, Madrid, 1989.

Zabludovsky, Gina "Los Retos de la Sociología frente a la Globalización", en:
Revista Sociológica, año 7, no. 20, septiembre-diciembre de 1992.

Zedillo, Ernesto "Nuevo Federalismo: Estados Soberanos y Municipios Libres", en
Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, Guadalajara, marzo de 1995,
periódico El Nacional el 7 de mayo de 1995.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN