

940

2013/058

MGM



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

Unidad Iztapalapa

**El federalismo y la descentralización como base de la
reorganización del estado mexicano. Una breve exploración de
formulaciones doctrinales e históricas desde los siglos XIX y XX**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN

C I E N C I A P O L Í T I C A

PRESENTA

RAMÍREZ HERNÁNDEZ BRUNO ENRIQUE

MATRÍCULA: 208316261

MTRO. MIGUEL
GÓNZALEZ MADRID

ASESOR



Casa abierta al tiempo

UNIDAD

UNIVERSIDAD
AUTONOMA
METROPOLITANA
IZTAPALAPA

DIC 2013

DR. JOSÉ GUILLERMO
CARMONA PÉREZ

LECTOR

C. S. .H.

LICENCIATURA EN CIENCIA POLITICA

Iztapalapa, Ciudad de México, Diciembre 9 de 2013

A mi madre, por todo lo que es.

A mi padre, por su legado.

Y a mi hermana, por su infinito apoyo.

Agradecimientos

Agradezco infinitamente al Mtro. Miguel González Madrid por su incomparable paciencia, gran dedicación y conocimientos en clase y, por supuesto, fuera de ella; y al Dr. José Guillermo Carmona Pérez, por su esmero, amabilidad y paciencia en clase, sin dudarlo, a él le debo la intriga en el tema desarrollado.

También, mi entero agradecimiento a toda la planta docente que labora en la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Mención especial al Dr. Víctor Alarcón Olguín, por su infinita cantidad de conocimiento transmitida, impecable académico y mejor ser humano, y al Dr. Martín Mora Ledesma, por sus clases llenas de dinamismo y retroalimentación pura.

Muchas gracias a esta "Casa Abierta al Tiempo", que fue mi hogar durante todos estos años y llenó plenamente mi formación académica y personal; por último, gracias a mis compañeros de aula, por la convivencia, por los momentos compartidos fuera de ella, por los conocimientos discutidos, por crecer juntos en esta etapa de la vida y porque sé que más adelante nos reencontraremos.

*Bruno Enrique Ramírez Hernández
Iztapalapa, 9 de diciembre de 2013*

Introducción

El Nuevo Federalismo resulta una concepción nueva y requiere de los engranajes de todo el aparato de gobierno. Llegar a una mejor democracia implica regresar al municipio como unidad básica en el ámbito sub-nacional. El municipio es el primer contacto del gobierno con el ciudadano, es la referencia para millones de ciudadanos que ven en el aparato municipal casi como parte de su familia o al menos, se identifican directamente como parte de la sociedad.

El Nuevo Federalismo –que comenzó a surgir desde los años de 1980, en México, y que no ha terminado de conformarse– no sólo significa descentralización, ni autonomía estatal y municipal, va más allá de eso. Es *incentivar y proteger en la ley los órdenes de gobierno más desprotegidos, implica una mejor descentralización fiscal*, tener menos filtros en las transferencias federales y particulares, una mejor distribución de recursos, implica tener firme la idea de una innovación municipal y por ende, esto lograría el efecto dominó que ocasionaría mejorar los servicios que ofrece el municipio, tener mayor cobertura en la seguridad social, aumentar en cantidad y calidad la seguridad pública, mejorar los espacios públicos, sólo por mencionar algunos.

Para irnos familiarizando con el *Nuevo Federalismo*, podemos definirlo de manera simple, llamaremos al concepto la *etapa final de la descentralización federal*, es decir, el fin último de la descentralización. Esto significa, que el Nuevo Federalismo trata de generar una línea de conciencia en el ciudadano, que usualmente se pregunta acerca de la estructura del aparato de gobierno, de la burocracia, de los grupos de poder, de la transparencia, de la rendición cuentas, de las dificultades para mostrar desarrollo económico, de la corrupción, etc. Generar una reorganización del Estado mexicano con un sentido más cercano al ciudadano, *que implique más confianza en el aparato gubernamental*.

Es evidente que la realidad no es nada alentadora. La percepción en las personas, en general, es de un fatalismo mediano o totalmente justificado. La etapa del México lúcido, brillante, capaz de generar un gran desarrollo económico conjuntamente a una fuerte estabilidad política parece no retornar, al menos en corto plazo. La sociedad ha sido golpeada y muy maltratada por la clase política; la manera de llevar a cabo su trabajo resulta inadmisible, la corrupción, la estafa, el clientelismo, la impunidad es el café de todas las mañanas. Sin embargo, la coyuntura del país representa un momento clave, un espacio para el cambio, una temporalidad que parece tener sitio preferente en los libros de historia del país; es un momento en el que la sociedad jugará un papel fundamental en un drástico giro de timón en la dirección del país.

Todos los sectores de la sociedad tienen una gran responsabilidad y un papel protagónico, desde su primer acercamiento a nivel municipal, hasta la rendición de cuentas a nivel federal; esto significa que los ciudadanos forman parte fundamental

para relanzar la dirección hacia nuevos horizontes al país por pequeña que resulte su contribución. Es importante que se eleve de manera exponencial el nivel de participación de cada una de las aristas de la sociedad, para así tener una visión más incluyente de lo que se requiere en todos los órdenes de gobierno.

El desarrollo económico, político, social y cultural de cualquier país exige la descentralización. También podemos decir que los países latinoamericanos, como México, están centralizados; y, por último, se sostiene que el Nuevo Federalismo plantea regresar al municipio como la unidad básica de la democracia. Por lo tanto, el desarrollo de los países latinoamericanos, incluido México, exigen la máxima descentralización para una eficaz democracia.

La evolución de las sociedades en la actualidad ha traído consigo un reclamo hacia una innovadora forma de participación política. Esto significa que el sistema político deberá encontrar las formas para atender todas las demandas de la sociedad. La descentralización quizá parecería sueño que deba esperar, sin embargo, una descentralización total resulta piedra angular en la construcción de un sistema político mucho más incluyente y plural.

La descentralización en México tiene un enorme camino por recorrer y necesariamente se tienen que unir esfuerzos en todas las esferas de gobierno, desde el nivel más simple en el orden municipal, hasta la elite más fuerte en el orden federal. El Federalismo en México y en otros países del mundo se ha deformado y es precisamente una de las cuestiones más discutidas en la actualidad; la razón principal es que el poder federal ha abusado de los beneficios que le concede el marco jurídico vigente, que legitima toda una serie de atropellos a los derechos civiles de los ciudadanos. Evidentemente la solución no es sencilla y lleva tiempo, sin embargo, un paso apropiado es partir de una descentralización real, con *un marco jurídico que limite la figura del poder federal y delegue mucho más autonomía a las Entidades Federativas y a los municipios.*

El desarrollo de una federación va íntimamente ligado a la descentralización. Una Entidad Federativa con su propia Constitución legitima la necesidad de hacer un marco jurídico más particular para un sector determinado, es decir, la Federación puede tener facultades y obligaciones distintas a un sector de la misma Federación. Y, del mismo modo, del orden estatal al municipal pueden cambiar las variables de los derechos y obligaciones de determinado territorio; es por esto que la descentralización resulta primordial en materia jurídica y normativa, ya que cada municipio o Entidad Federativa debería tener su propia Constitución más particular y así promover un marco jurídico infinitamente más incluyente, sin embargo, dicha Constitución Estatal y/o municipal, siempre estará sujeta a una Constitución Federal.

El objetivo principal de esta investigación será, entonces, *analizar el desarrollo del federalismo y la descentralización para desembocar en el resultado de lo que llamamos Nuevo Federalismo.* Este desarrollo va íntimamente ligado con la autonomía estatal y

municipal, así como el proceso de descentralización que se ha llevado a cabo en México, especialmente con las políticas descentralizadoras de la década de los ochenta.

En el desarrollo de esta investigación se mostrará inicialmente en el primer capítulo, un primer acercamiento al federalismo como forma de organización, un resumen detallado de acerca de algunos modelos, teorías y experiencias de federalismo; posteriormente en el segundo capítulo, aterrizaremos la teoría federalista en el modelo práctico en México durante el siglo XIX y buena parte del XX, en él, seremos testigos de una incesante lucha por instaurar el federalismo en el país. En la tercera y cuarta parte, juntaremos la década de políticas descentralizadoras en los ochenta, los avances en materia fiscal, la implementación incipiente de un Nuevo Federalismo y los grandes retos que afronta la estrategia de descentralización.

Toda esta investigación está avocada a plantear la idea de un Nuevo Federalismo como una vía de participación conjunta entre los tres órdenes de gobierno, es decir, disminuir las jerarquías entre el municipio, las entidades federativas y la federación, para lograr una Nueva Gestión Pública en la que participen los tres órdenes de gobierno de manera coordinada y a la vez, efectiva. Naturalmente, la participación conjunta entre los órdenes de gobierno tiene límites y riesgos en materia de descentralización, pero estamos convencidos de que se debe dar continuidad al proyecto de descentralización en México que se ha impulsado a partir de la de década de los ochenta y que aún en este momento no resultan suficientes.

Índice de Contenido

	Página
Introducción	4
Capítulo 1 Modelos, teorías y experiencias de federalismo.	
1.1. Definiciones y teorías sobre federalismo.	8
1.2. El modelo de los EUA.	12
1.3. El modelo en Alemania.	15
1.4. El modelo en Brasil.	18
Capítulo 2 El federalismo mexicano de 1824 a 1980.	
2.1. Federalismo y centralismo en el siglo XIX.	22
2.2. Federalismo centrípeto y presidencialismo.	30
2.3. El federalismo fiscal posrevolucionario.	38
Capítulo 3 El Nuevo Federalismo mexicano a finales del siglo XX.	
3.1. La crisis económica de 1975-76.	47
3.2. El nuevo sistema de coordinación fiscal de 1978.	50
3.3. Las políticas de descentralización en la década de 1980.	53
3.4. Las reformas constitucionales en materia municipal.	57
Capítulo 4 Los problemas y límites de la estrategia de descentralización	
4.1. Gasto público y bajo crecimiento económico.	64
4.2. Dependencia de los gobiernos locales de fondos federales.	68
4.3. Nuevas facultades municipales y escasez de fondos públicos.	73
4.4. Límites y retos de la descentralización.	75
Conclusiones	80
Referencias	83

Capítulo 1

Modelos, teorías y experiencias de federalismo

El presente capítulo aborda temas precisos en cuanto a algunas teorías del federalismo, más particularmente en cuanto a su significado, sus aportaciones y la diferencia sustancial que pueda existir con otras formas de gobierno. Sería demasiado ambicioso poder llegar a analizar todas y cada una de las teorías acerca del federalismo, por lo que el capítulo se limita a señalar importantes puntos de inflexión. En la segunda parte del capítulo analizaremos cuestiones del federalismo en algunas regiones occidentales y nos adentraremos de manera más profunda en casos particulares como el federalismo en los Estados Unidos, Alemania y Brasil.

El federalismo es la justa construcción del orden, es decir, la construcción desde abajo. Este es el orden de la Creación. Todo orden está para el Hombre, nunca el Hombre para el orden. Por eso hay que comenzar con cada Hombre.

Emil BRUNNER.

1.1 Definiciones y teorías de federalismo.

Una forma de gobierno incluyente y basada fuertemente en el poder de las instituciones es un federalismo ideal, pero, ¿qué sucede cuando en la práctica las instituciones son “delgadas” comparadas con el tamaño del Estado? O, también, cabe preguntarse: ¿cuándo realmente es legítima una institución y cuándo no lo es? Las dudas en cuanto al poder y los límites de las instituciones han existido siempre; sin embargo, su creación es un tema que no se encuentra en discusión para robustecer el federalismo y mejorar eficientemente la división del Estado.

Es justamente donde recae la necesidad primordial de ostentar instituciones cercanas, fuertes, realmente necesarias y con altísimo grado de legitimidad para una mejor correlación entre gobernantes y gobernados. Por ejemplo, en el orden municipal, la cercanía del Ayuntamiento debería ser total ya que significa el primer contacto del ciudadano con el gobierno, pero en ocasiones las relaciones entre Municipio (reconociendo el concepto como entidad político-territorial) y Ayuntamiento –como cuerpo de gobierno en el Municipio– resulta casi inexistente, por lo que resulta fundamental mejorar las relaciones y romper ese cerco que se ha formado entre los que obedecen la ley y entre los que la ejecutan.

El antiguo federalismo respondía a necesidades, demandas y obligaciones *generales*; lo que importaba era la alianza o el pacto *en sí*, la unidad de los aliados, mientras que,

en la nueva descentralización o nuevo federalismo, el gobierno federal (y el entramado de instituciones federales) tienen como reto atender las particularidades de la población y de cada región, para ofrecer políticas de bienestar coherentes y su plena identificación con el sistema de organización imperante. Miguel Carbonell (2003: 380) señala que:

El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tiene su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismo normas jurídicas. Es una variante más del exuberante pluralismo de las sociedades actuales, pluralismo territorialmente definido en el caso mexicano, que da lugar a la existencia de una pluralidad de fuentes.

¿Qué necesita México para volver a alguna fase histórica memorable con gran auge económico y gran presencia política como *el desarrollo estabilizador*¹? Tal parece que sonaría utópico llegar a un crecimiento anual de más de ocho por ciento (cuando apenas se araña el dos o tres por ciento en la actualidad) y volver a darle legalidad y legitimidad social a cada una de las instituciones del país. Sin embargo, la idea central es la siguiente: proponer una vía de participación conjunta de los tres órdenes de gobierno, que sirva como puente para lograr llegar al Nuevo Federalismo en México; a mi modo de ver el presente, es una propuesta seria, nueva y esperanzadora para llegar al máximo desarrollo social y económico en el país.

Cabe la necesidad de destacar un punto importante en lo que ha impedido la práctica de la teoría federal como lo es la recaudación. La política fiscal en México siempre ha sido un tema controversial para los efectos que el federalismo desea alcanzar. Astudillo Moya (1999: 9) señala al respecto que:

La falta de atribuciones fiscales a las entidades federativas es uno de los obstáculos que se han opuesto a la consolidación del federalismo mexicano, porque no ha permitido que se logre ni la distribución correcta del producto de los impuestos entre federación, estados y municipios, ni la suficiencia de los recursos fiscales para suministrar los bienes públicos que la población requiere, y tampoco han hecho posible un reparto equitativo de la carga tributaria entre los contribuyentes.

Definitivamente, en sentido estricto, la recaudación y distribución juegan un papel preponderante en el proceso de descentralización. Sin embargo, es menester de los tres órdenes de gobierno recaudar una mayor cantidad de recursos y eliminar a la

¹ Modelo económico que se desarrolló en México a partir de la segunda mitad del siglo XX, este modelo, se caracterizó básicamente por mantener una estabilidad política importante y el alto desarrollo económico, ya que no solamente se detonó el desarrollo, si no que se mantuvo en el menos dos décadas que fueron brillantes en la historia de México.

mayor escala posible los filtros, los cuales únicamente provocan que se vayan disminuyendo los recursos en el proceso de distribución.

Podemos encontrar muchas definiciones y abundantes teorías acerca del federalismo, así que sin duda, nos encontramos ante un sistema político basto, con diferentes acepciones y que no tiene un significado como tal. Para algunos autores que manejan el tema ya más desarrolladamente a partir de una definición o conceptualización, resulta más fácil acercarse a la teoría del federalismo. Vincent Ostrom (1998: 11) dice que:

El federalismo plantea un problema que no se puede resolver mediante un sencillo programa de acción colectiva, no podemos establecer el objetivo de crear el federalismo y salir a alcanzar ese objetivo, del mismo modo como se organiza un equipo o se construye una estructura. Más bien, un sistema federal depende, por encima de todo, de lograr arreglos de autorganización y autogobierno en los que los adversarios, por medio del conflicto y su resolución, aprenden a convertirse en socios capaces de elaborar empresas comunes.

Y, justamente así, es como manejan la percepción del federalismo, como *un pacto de autorganización y auto-arreglo*, sin embargo, pareciera que la situación no puede ni debe limitarse a ello, más bien se debe decir que el federalismo es una respuesta a un sistema de organización de un Estado o un sistema político, es decir, que no está en el fondo, sino que *el federalismo responde a la forma de un sistema o régimen político*. También es importante señalar, a manera de nota, que resulta evidente que el federalismo responde más a situaciones generales que a ciertas particularidades del sistema político, y es ahí justamente donde recae la justa necesidad de dimensionar los límites de un federalismo actual.

Ostrom (1998: 19) continúa en su apartado mencionando que: “la transición de la teoría federal a la práctica federal se debe volver una forma de vida. Las relaciones humanas se deben volver fundamentalmente de naturaleza colegiada, y ni relaciones asociadas con la camaradería de las luchas armadas”. Es aquí donde se menciona la necesidad de integrar casi en su totalidad la teoría del federalismo a la práctica, donde también se sugiere la fehaciente necesidad de asumir el federalismo como un estilo de vida, donde se fortalezcan las instituciones principales y donde se garantice la plena satisfacción de los ciudadanos aunado a un apego e identidad al federalismo como organización política.

Etimológicamente el origen del vocablo federalismo proviene del latín *foedus-oris* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido, el término federalismo hace referencia según Baca Olamendi (2000: 238) “al arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes o federados, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución”. Por lo tanto, incluye en

concepto de arreglo, que se entiende como un contrato, un pacto o una mediación política institucional basada en una distribución, que aceptan los gobernantes y los gobernados en un documento firmado al calce como es la Constitución; lo que significa que puede llamarse a la construcción del federalismo, como un punto medio en la correlación de fuerzas entre grupos de intereses, en este caso, la fracción gobernada y la gobernante.

Carpizo (1994: 276) señala que: "Para Alexis de Tocqueville el federalismo implica la unión de estados soberanos que, en conjunto, integran la federación: el gran cuerpo de la Unión". Lo que significa una prueba más clara que el federalismo es un gran andamiaje establecido por entidades federativas que constituyen un Federación; y en su caso, Tocqueville es muy claro y enfático al hacerlo en los Estados Unidos de Norteamérica, en donde muestra el más claro de sus ejemplos en alusión a la independencia de las trece colonias y su fusión, lo que facilitó de sobremanera la formación de la federación.

El gran teórico Hamilton (1957: 176-189) diseñó los principios básicos del sistema federalista apoyándose en la combinación de autonomía y gobierno compartido con respeto a la diversidad. Afirma: "podemos concluir que el federalismo es un sistema organizativo que se caracteriza por la unión de estados soberanos basada en la no-centralización, en el gobierno compartido y en el respeto a la diversidad²."

La abundancia en los diferentes conceptos es muy visible al momento de comparar, sin embargo, se pueden encontrar similitudes, Carmagnani (1993: 9) sostuvo que:

El federalismo no fue ni es una forma de gobierno inmutable sino que, como toda forma estatal, sufrió importantes y significativas transformaciones a lo largo de un siglo y medio. El principio federal, presente en todas las constituciones federales, se sustenta en la existencia de dos esferas dotadas de cierta autonomía, la del gobierno federal y la de los gobiernos estatales. Al mismo tiempo, consideramos la idea de que esta doble esfera política tiende a desarrollar, por efecto de innovaciones económicas sociales y políticas, una esfera de competencias compartidas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales o a favorecer la preeminencia y expansión de la propia esfera federal.

Aquí, habría que sumar la imperiosa necesidad de adjuntar el nivel municipal, puesto que el federalismo mexicano habla claramente de tres órdenes de gobierno, más allá de eso, resulta fantástica la visión que ofrece el autor, ya que exige el desarrollo a la par de las esferas de gobierno, con lo que queda claro y es más que evidente, que el federalismo requiere que los engranes funcionen de manera correcta para poder llevar a mejor puerto el desarrollo –en este caso de las tres esferas de gobierno- del país.

² Véase Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006) "Definición", en *Federalismo* [Actualización: 17 de febrero de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/

Es fundamental partir de que el federalismo, como lo mencionamos antes, es más una forma de organización del Estado, que un régimen de gobierno como tal, puesto que responde más a las instituciones y a la entrega del poder reflejada en la autonomía estatal y municipal. Para seguir por este tenor, Carmagniani (1993: 10) señala con toda razón: "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 las dos esferas: la federal y la de los estados". Complementando la idea, igualmente se puede sugerir la máxima del incluyente Nuevo Federalismo, es decir, la necesidad de partir de una organización ordenada, pero esta vez, en los tres órdenes de gobierno.

Guzmán (1995: 3) menciona:

Una vez concebida la idea federalista, otros pensadores desarrollarían sus posturas esenciales; de esta forma, Alexis de Tocqueville, Hamilton, Madison y Jay se encargarían de dar a conocer a todo América y a la Europa misma, el contenido del nuevo sistema federal que surgió en el mundo, como una reacción contra el coloniaje, los reyes y el sistema central opresivo y retrógrado.

De esta manera, encontramos que tanto Carpizo (1978), Carbonell (2003), Hamilton (1957), Ostrom (1998), Carmagniani (1993) y Astudillo Moya (1999) coinciden de manera sustancial, en que el federalismo es una organización que aglomera distintas entidades o estados que se encuentran bajo la normatividad de una federación y que son regulados mediante una ley suprema o Constitución Federal, sin embargo, donde difieren la mayoría de los autores, es en los medios para fortalecer e impulsar el federalismo. Evidentemente, coinciden en los fines, tales como la autonomía estatal y municipal, mayores transferencias y mejoras en la Ley de Coordinación Fiscal, pero en los caminos a recorrer para llegar a tales objetivos es precisamente donde recae la mayor parte de las diferencias.

Naturalmente, en cualquier ámbito de la vida misma y las relaciones sociales, las diferencias en los medios para conseguir los fines varían en cada individuo, sin embargo, precisamente aquí en este caso, se deben de sacar las propuestas más significativas y relevantes de cada autor que ya revisamos, para poder conjugar una iniciativa propia para llegar a un nuevo federalismo más incluyente, con mayor peso y más argumentado.

1.2 El modelo en los Estados Unidos de América.

El modelo federalista de los Estados Unidos de América es sin duda, uno de los sistemas federales más avanzados en todo el mundo, visiblemente copiado y ensamblado en casi todos los rincones del mundo. El modelo federal en los EUA es un bálsamo para los amantes del federalismo y la democracia, es la más pura recreación

de la teoría a la práctica. Al mismo tiempo que se consumaba la guerra de independencia de las trece colonias, se programaba un plan para la elección participativa del gobierno en ciernes.

La autonomía de cada escalón o esfera de gobierno, así como de las propias instituciones, es parte fundamental del alto grado de federalismo en los EUA. Flores (1996: 19) señala que:

En el sistema de gobierno de Estados Unidos, cada nivel administrativo tiene un elevado grado de autonomía, y ciertos poderes únicos. No obstante, cuando se trata de decisiones de interés nacional, la cooperación de todos estos niveles de gobierno se da en forma simultánea, como sería el caso, por ejemplo, de la política educativa. En este sentido, las escuelas públicas son administradas por jurisdicciones locales, que se adhieren a normas de alcance estatal, pero el Gobierno Federal también contribuye a su financiamiento, ya que la educación pública constituye una cuestión de interés nacional vital.

Así es como evidentemente la relación estatal y federal en los Estados Unidos refleja un avance sustancial y por lo tanto, significativamente más avanzado con respecto a México y, naturalmente, al resto de los países de América Latina. Sin embargo, no solamente la relación estrecha ni la coordinación entre los órdenes principales de gobierno hacen más placentera la vida democrática, más bien se trata de tener bases sólidas, leyes fundamentales que establezcan el camino a seguir de todos y cada uno de los actores fundamentales para la construcción de un federalismo plenamente eficaz.

La Constitución de Estados Unidos de América (como la de los demás países) contiene las normas jurídicas fundamentales de una nación, establece las formas de gobierno, define y limita los derechos de los ciudadanos, especifica los objetivos del gobierno y sobretodo, traza los métodos para alcanzarlos. Flores agrega (1996: 20) lo siguiente: "Así, la Constitución fue redactada con el fin de organizar un gobierno nacional fuerte para los estados de la Unión Americana". De igual manera, puede consultarse el libro de Robert D. Cooter (1999) que a lo largo de sus quince capítulos describe y valora todo el potencial de una Constitución considerada estratégica, precisamente porque previene en el largo plazo las instituciones que permitirán hacer vivir a una sociedad y aún la habrán de fortalecer, al lograr salvar distintos problemas estructurales y coyunturales en su compleja historia.

La organización del Estado norteamericano es un sistema pulcro, llevado a su máxima capacidad de armonía en la práctica. A nivel de regímenes federalistas, no existe alguno que lo supere en tanto a dos variables principales: sus fundamentos y la época en la que fueron promulgados; la Constitución de los Estados Unidos fue un caso único en su tipo ya que fue una carta magna revolucionaria y adelantada a su época, parte aguas de mínimo un par más (entre ellas, sin duda, la Constitución de 1824 en México).

Para Valero Heredia (2010: 4) el federalismo en Estados Unidos significa:

Que existen dos niveles de organización político territorial en el país: el nivel federal y el estatal, lo que conlleva, al menos en su concepción original, la fragmentación del poder legislativo entre los órganos a quienes se atribuye la función legislativa en el primer y en el segundo nivel. Esto significa que existen cincuenta y un sistemas legales diferentes, el definido por la Constitución federal, y los cincuenta sistemas legales de los estados federados.

El modelo estadounidense fue en su momento, ampliamente novedoso en la cuestión de gobernantes y gobernados, algunos conceptos tales como, soberanía, ciudadanos, voto y democracia; es por esto que genero tanta expectación en el mundo para observar que tanto se deformaba la práctica de la teoría. Tal y como lo señala Flores (1996: 22):

El caso de los Estados Unidos es el primer ejemplo de pacto federal entre estados soberanos y, al mismo tiempo, la experiencia constitucional más importante en la historia de las instituciones federales. Las variaciones de poder conferido van de acuerdo con el alcance de la acción de cada rama de gobierno; así, al Gobierno Federal, cuyo ámbito de operación se extiende a lo largo de todo el territorio de la Federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes, indispensables para garantizar la unidad política y económica. A los Estados federales, que tienen una competencia propia en su territorio, se les asignan poderes restantes.

En Estados Unidos, en cuanto a la estructura de los niveles de gobierno, se distingue una división clara y fuerte amparada constitucionalmente, en este tema señala Flores (1996: 23):

Los poderes de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno del Poder Ejecutivo en Estados Unidos, le proporcionan los requisitos de fuerza y estabilidad necesarios para desempeñar una función aglutinadora y equilibrada de la vida social, y cumplir en forma coherente con el programa de gobierno. Pero, en contrapartida, la atribución de poderes soberanos a los estados, a través del Poder Legislativo o directamente en los órganos estatales y municipales de gobierno, es capaz de restablecer el equilibrio entre los poderes definido por la Constitución. De esta manera, se concreta una garantía, o freno, contra el abuso de poder por parte del gobierno central. Se trata del equilibrio constitucional que permite conciliar el principio de la unidad de la comunidad política con el de la autonomía de sus partes; esta cobra fuerza a través del Poder Legislativo.

Justamente es aquí, donde encontramos la esencia principal del federalismo (y en realidad, más aún, del Nuevo Federalismo), la división total y la autonomía necesaria y suficientemente fuerte a nivel estatal y municipal, por lo cual también se encuentra visible la diferencia rotunda y abismal con el viejo y obsoleto régimen centralista.

Entonces, aparentemente el modelo estadounidense es teóricamente muy avanzado, sin embargo, en donde deja las mejores experiencias y retos para el futuro sin lugar a dudas es en la práctica misma del federalismo como lo menciona Flores (1996: 25):

En síntesis, la gran contribución estadounidense al arte de la política no ha sido en materia de doctrina, sino de práctica y administración, de adaptación de viejas formas a nuevas condiciones operativas. Ha sido en términos del mantenimiento de un equilibrio fundamental ante los desafíos del cambio, del crecimiento económico, del poder político; de contrapesos entre los impulsos contrarios de la propiedad y la democracia, del poder de la mayoría y la libertad individual.

Flores (1996: 26): concluye mejor aún el apartado con dos renglones claros y contundentes: "El sistema de gobierno estadounidense, más en la práctica que en la teoría, es responsable por algunas notables contribuciones al arte de gobernar".

Cabrero (1998: 28) en un estudio más reciente, resume de manera muy interesante el caso del federalismo y el nivel descentralización en los EUA,

El caso estadounidense ha sido más estudiado que el resto del los países. El conjunto de iniciativas en materia de descentralización en este país se ha caracterizado por definir parte del problema en el exceso de empleos públicos. Reagan impulsó el modelo de un nuevo federalismo a través de la disminución de transferencias en la esfera local. Bush mantuvo en lo esencial este esfuerzo y Clinton ha retomado algunas de estas iniciativas.³

1.3 El modelo en Alemania.

Alemania es una República Federal, sumamente similar en su distribución, al caso de la actualidad en México; está compuesta de dieciséis estados, llamados *Länder*⁴ o, de forma no oficial, *Bundesländer*⁵. Existen a su vez otros niveles de la administración como son las regiones administrativas (*Regierungsbezirke*), los distritos a nivel intermedio y los municipios a nivel local.

El orden político y económico de Alemania se basa en la Constitución o Ley Fundamental de 1949. La reunificación alemana (la de las dos Alemanias: la del este y la del oeste, la "federal" y la "democráticas"), en 1990, se realizó en el marco de esta Constitución que ahora es vigente en todo el territorio alemán. Los dieciséis estados federados no son provincias, sino auténticos estados, con cierta soberanía,

³ Véase *The Washington Post*, 7 de septiembre de 1993, hace referencia a la iniciativa de Al Gore, vicepresidente de Estados Unidos, de disminuir en 250,000 el número de empleados federales, con esto se buscaría "aligerar el gobierno federal y cambiar la forma en que maneja sus asuntos". El presidente William Clinton ha apoyado esta iniciativa. Véase también Gore, Al (1992) *The Gore Report on Reinventing Government*, Penguin Books.

⁴ *Land*: Estado, en alemán.

⁵ *Bundesland*: Estado federado, en alemán.

Constitución, gobierno, parlamento, administración y justicia propios. Los aspectos del Federalismo en Alemania son: la legislación, el régimen financiero y la administración. Hay dos aspectos fundamentales para analizar la posición de los Estados en materia de legislación. Las facultades legislativas de los Estados, y el "Consejo Federal" (*Bundesrat*⁶) como órgano constitucional a nivel federal.

En relación con las facultades de los Estados Federados en Alemania, apunta Berger (1996: 15):

Los Estados pueden promulgar leyes siempre y cuando la Federación no haga uso de sus facultades legislativas. Eso significa que los Estados pueden legislar en tanto que no lo haga la Federación. De esta forma la legislación concurrente atiende temas de Derecho Penal, Laboral, Derecho Económico, energía nuclear, etc. En la práctica la Federación ha ejercido en forma muy amplia sus facultades, reduciendo en espacio para los Estados. En otros casos la Federación se limitó a fijar sólo disposiciones básicas, un marco general.

Esto quiere decir que la autonomía estatal en el federalismo alemán no es del todo real, más bien es un ejemplo de una descentralización formal, únicamente, lo que significa que en la realidad los Estados Federados en Alemania carecen de la autonomía suficiente y mínima requerida en el Federalismo. Por lo tanto, es una limitante importante para la manifestación plena y que afecta de forma directa al desarrollo del federalismo alemán. De ahí que el federalismo alemán haya sido catalogado en términos de "federalismo centrípeto", en contraste con el "federalismo centrífugo" estadounidense.

La Ley General en Alemania o Ley Fundamental dictamina las normas a seguir para todos los Estados Federados, y únicamente en las cuestiones o sectores que no estén en la Ley General se puede legislar a nivel estatal, es decir, que bajo un todo se rigen todos y los extras de cada Estado pueden tratarse de manera particular. En palabras más simples, es como si todo se rigiera bajo enteros y los decimales son los que se pueden modificar (Berger, 1996). Sin embargo, parece que no es del todo malo dicha situación, porque, debido a la naturaleza de cada región, podría propiciar que Alemania tuviera dieciséis Constituciones, una en cada Estado Federado y legalmente autorizadas. Teniendo esto, y sin ningún artículo en común, se generaría caos de migración a la zona de mayor empatía con la ley.

En Alemania existen dos órganos legislativos a nivel de la Federación: El Parlamento (*Bundestag*) y el Consejo Federal (*Bundesrat*) que constituye una cámara de representación de los dieciséis Estados para participar de forma institucionalizada en legislación y administración de la Federación. A diferencia del Senado de México o de

⁶ El Consejo Federal (*Bundesrat*, en alemán). Órgano a nivel Federal, de representación de los dieciséis estados federados de Alemania (Berger, 1996).

EUA, los representantes no son electos por el pueblo, sino son representantes de los Gobiernos.

En materia de municipio en Alemania, menciona Berger (1996: 17):

Se garantiza a los Municipios el derecho de resolver bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Asimismo dentro de los límites de sus atribuciones legales y con arreglo a las leyes, las Agrupaciones Municipales gozarán de autonomía administrativa, por ejemplo, transporte local, carreteras locales, abastecimiento de agua y energía, planificación urbana, mantenimiento de escuelas, teatros, museos, hospitales, campos deportivos. Si los municipios solos no pueden, entonces se organizan en distritos para resolver sus problemas (escuelas superiores, tratamiento de aguas negras, abastecimiento de agua)".

A continuación podemos ver un cuadro comparativo en donde se muestra claramente los pros y contras en el sistema Federal de Alemania con respecto a la Federación, los Estados Federados y los Municipios.

Ventajas	Desventajas
Mejores decisiones (más cercanas a los problemas) política a largo plazo para las regiones.	Las decisiones se toman de forma más lenta, compromisos que pueden impedir una línea clara.
Posibilidad de experimentar en todos los ámbitos, encontrar nuevas soluciones.	Diferencias en el mismo país (exámenes, colegios, derecho, etc.)
Competencia en todas las áreas (política, cultura, economía)	Costos altos para mantener órganos constitucionales de los Estados.
Mayor participación democrática, problemas concretos para el ciudadano, aumenta el interés y la confianza en la política.	
Elemento esencial de la división y equilibrio de poderes.	

Fuente: Berger (1996: 17).

Más recientemente, Enrique Cabrero (1998: 24-25) ha hecho un recuento del federalismo alemán en algunas obras. Al respecto, menciona:

En lo que era la República Federal Alemana, según Benz, las tendencias hacia la descentralización surgieron como una respuesta al creciente proceso de centralización y burocratización ocurrido durante la formación y crecimiento del estado de bienestar. Desde esta perspectiva, la descentralización ha estado directamente relacionada con los problemas económicos y sociales que reflejan la crisis del estado de bienestar. Así pues, cambios económicos que han provocado disparidades entre los territorios, han ocasionado transformaciones en las relaciones de gobierno Federal-Lander-gobierno local. En otras palabras,

las necesidades de adaptaciones a las circunstancias diferentes ha estimulado las tendencias hacia la descentralización. Dichos procesos de adaptación han sido desencadenados por varios factores. Por un lado, se ha recortado el presupuesto central y el gobierno federal se ha retirado de algunas tareas de regulación y control. Además, se ha activado la representatividad de los intereses regionales y locales en los procesos de toma de decisiones por parte de los *Länder* y los municipios. De este modo, "la falta de políticas desde arriba" y "la política de los de abajo" fueron las fuerzas conducentes de la descentralización de la República Federal Alemana.

1.4 El Federalismo en Brasil.

Con la promulgación de la Constitución de 1988, bautizada como la "Constitución Ciudadana" por el diputado Ulyses Guimarães, algunos autores señalaron un supuesto fortalecimiento de los estados en el federalismo brasileño. Mainwaring⁷, por ejemplo, afirma que Brasil constituye el caso del federalismo más robusto en América Latina. Y es evidente que Brasil ha construido en las últimas décadas un aparato estatal robusto que ha permitido un crecimiento económico único en América Latina, parece únicamente comparable con la etapa del desarrollo estabilizador en México a mediados de siglo XX.

La República Federativa del Brasil ha incorporado el ideal federalista en su propio nombre. Se constituyó como un Estado Democrático de Derecho, formado por la unión indisoluble de Estados, Municipios y Distrito Federal. Y la forma federativa de Estado es una cláusula pétrea⁸ de la Constitución Federal de 1988. El parágrafo 4º del artículo 60 de la Constitución Federal de 1988 determina que no podrá ser objeto de deliberación cualquier propuesta de enmienda constitucional que tienda a abolir: la forma federativa de Estado; el voto directo, secreto, universal y periódico; la separación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y los derechos y garantías individuales. Son considerados como pilares, cimientos, principios fundamentales de la República.

Brasil es un país de dimensiones continentales, y sumamente similar, en cantidades, a México; de acuerdo con la última actualización de su Constitución Federal de 1988, tiene 27 Estados, llamados también Unidades de la Federación, el Distrito Federal y 5,565 municipios, asentados en su enorme territorio de 8.514.877 Km². Según el

⁷ Ligia Tavera Fenollosa hace una breve reseña de Scott Mainwaring en la *Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* Sede México en 2008. "El profesor Scott Mainwaring es politólogo, director del Helen Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame y "Eugene Conley Professor" de Ciencia Política de dicha Universidad. Es uno de los académicos estadounidenses más importantes de las últimas décadas especialistas en América Latina. Además de sus significativas contribuciones a la política, sobre todo en la comparada, la trayectoria académica del profesor Mainwaring destaca por su espíritu colaborativo y carácter multicultural.

⁸ Que es de piedra.

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), hay aproximadamente 67.2 millones de domicilios. El IBGE, para la realización del último Censo Demográfico 2010, puso ordenadores manuales (Personal Digital Assistant - PDA,) equipados con GPS, a disposición de los censistas contratados, para obtener mejor calidad en los levantamientos de datos efectuados y mayor agilidad en los cálculos de resultados.

La organización política administrativa de la República Federativa del Brasil, de acuerdo con la Constitución Federal de 1988, comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal (Brasilia o Capital Federal) y los Municipios, siendo todos autónomos en los términos de la Constitución Federal (artículo 18 de la Constitución Federal de 1988). Al igual que México, cada Estado tiene su Constitución propia, organizándose a si mismo dentro de los principios y límites de la Constitución Federal. El Distrito Federal y cada Municipio se rigen por su correspondiente Ley Orgánica. El Distrito Federal reúne las competencias legislativas reservadas a Estados y Municipios.

Desde el punto de vista histórico, la Federación se implantó en Brasil junto con la República mediante el Decreto nº 1 del 15 de noviembre de 1889, firmado por el Mariscal Manuel Deodoro da Fonseca, Jefe del Gobierno Provisorio (Camargo, 1993). Las provincias del Imperio se transformaron en los Estados de la República, adquiriendo autonomía. Los Territorios Federales (integrantes de la Unión) de Roraima y Amapá fueron transformados en Estados Federados y el de Fernando de Noronha fue reincorporado al Estado de Pernambuco, por disposición del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias de la Constitución Federal de 1988.

Existen varias versiones acerca de la última Constitución de 1988, la cual ha sido mayoritariamente calificada en el terreno de un federalismo centralizador. A esto agrega Camargo (1993: 346):

La Constitución de 1988 atribuyó al gobierno federal un gran número de funciones que van desde la competencia para acuñar moneda hasta la inspección del trabajo, al servicio postal, a la lotería y la recolección de metales y piedras preciosas. Treinta funciones corrientes envuelven simultáneamente los tres niveles de poder: federal, estatal y municipal. Esta enorme superposición que de manera avaha atribuye a la unión la definición de "normas generales", no impide que se delegue a los estados la competencia legislativa plena; en caso de que no exista ley federal se prevé la enorme área de actuación fijada para el poder público en la nueva Constitución.

El Congreso Nacional ejerce el Poder Legislativo en el ámbito federal y está integrado por la Cámara de los Diputados y el Senado Federal. La Cámara de los Diputados incorpora a los representantes del pueblo, con mandato de cuatro años, elegidos por el sistema proporcional en cada Estado y Distrito Federal.

La Constitución Federal de 1988 establece de forma precisa el sistema tributario nacional, sus principios generales, las limitaciones del poder de tributar y los

impuestos correspondientes. Así, es de competencia de la Unión (artículo 153) instituir impuestos sobre: importación de productos extranjeros; exportación de productos nacionales o nacionalizados; renta y rendimientos de cualquier naturaleza; productos industrializados; operaciones de crédito, cambio y seguro o referentes a títulos o valores mobiliarios; propiedad territorial rural; y grandes fortunas, en los términos de ley complementaria.

Los Estados y el Distrito Federal (artículo 155) tienen competencia para instituir impuestos sobre: transmisión mortis causa⁹ y donación de cualesquier bienes o derechos; operaciones referentes a circulación de mercaderías y sobre prestaciones de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación, aunque las operaciones y las prestaciones se inicien en el exterior; así como propiedad de vehículos automotores.

Es de competencia de los Municipios (artículo 156) instituir impuestos sobre: propiedad predial y territorial urbana; transmisión inter vivos¹⁰, a cualquier título, por acto oneroso, de bienes inmuebles y de derechos reales sobre inmuebles, excepto los de garantía; y servicios de cualquier naturaleza definidos en ley complementaria. La Constitución Federal de 1988 también especifica con precisión los porcentajes del reparto o coparticipación de los Estados y el Distrito Federal en impuestos de la Unión, así como de los Municipios en impuestos de la Unión y de los Estados. Lo que muestra claramente lo adelantado en materia de Federalismo de la nación brasileña, que sin duda, al margen de su notable y feroz crecimiento económico de los últimos años, marca la pauta en organización política para el resto de los países de América Latina.

Los límites del federalismo brasileño parecen estar cerca y la tarea de continuar con el modelo es ardua, el sistema federal continúa siendo una prioridad para la mayoría de la sociedad civil brasileña. Por lo tanto, la finalidad del federalismo brasileño es otorgar la plena certeza a la sociedad de que el federalismo es el camino más corto a una mejor democracia. Camargo (1993: 356) agrega lo que podría seguir en la historia del federalismo brasileño:

Nos falta de qué manera consolidar la constelación federativa que, entre nosotros, es atribución casi natural de una extensa territorialidad, y que se consolidó poco a poco, junto con la formación de un núcleo central: el Estado brasileño. Esta constelación federativa pudo ser también el eje necesario entre la participación democrática de las comunidades locales y la fuerza estratégica de los grandes bloques (como es el caso de la todavía frágil Comunidad Europea o de este imperio federativo que es Estados Unidos de América). La

⁹ **Mortis causa.** Expresión latina generalmente utilizada en derecho al referirse a alguna serie de actos jurídicos que se producen tras la muerte de una persona.

¹⁰ **Inter vivos.** "Entre vivos" Expresión, generalmente utilizada en derecho, al explicar aquellos actos jurídicos entre individuos vivos.

cuestión por dilucidar es si este “gran bloque” que se llama Brasil será el heredero de los príncipes portugueses o parte también de la utopía latinoamericana de Simón Bolívar. Es importante saber qué espacios mundiales le serán abiertos en esta era de la globalización posdesarrollista, frente a una comunidad internacional protegida dentro de sus propios bloques y aparentemente invulnerable al sueño anunciado por Emmanuel Kant de una gran federación de pueblos basados en la “paz perpetua”.

Encontramos entonces, una buena cantidad de definiciones de federalismo, desde el más puro federalista como Toqueville (1957) o Hamilton (1957), hasta la definición más amplia e incluyente como puede ser la que describimos de Carbonell (2003) o Carpizo (1978). Por estos resultados, estamos convencidos de que el federalismo es la mejor forma de organización de un Estado, sin embargo, las maneras en las que se ha llevado a cabo, particularmente en México, pueden no haber sido las mejores hasta ahora. Esto significa, que la percepción que tiene la población en torno al federalismo no está ni cerca, de la mejor versión de federalismo, por lo que resulta primordial tratar de mejorar las cosas para establecer mejores impresiones acerca del federalismo mexicano.

En el sentido contrario, y argumentando a favor del grueso de la población, tal y como lo revela los datos de la última Encuesta Nacional de Cultura Política, en dónde se demuestra que más de la mitad de la población o al menos de la muestra, reprueba el sistema de organización del Estado mexicano; dos personajes críticos en este sentido son Casar (2013), que señala al federalismo mexicano como un “federalismo de utilería” y Aguayo (2011) que lo califica como un “federalismo chafa”. Sin duda, son intelectuales con voz calificada para emitir un juicio suficientemente argumentado, y la percepción de ellos actualmente puede ser generalizada, por lo que es nuestra labor tratar de mejorar desde nuestra propia trinchera, un federalismo que a todas luces parece ser eclipsado.

Capítulo 2

El Federalismo mexicano de 1824 a 1980

En este capítulo se abordará temas centrales desde el desarrollo de la incipiente formación federal en 1824, hasta ya entrado el México posrevolucionario y la construcción del México Institucional. En la primera parte, señalaremos, de manera general, la discusión entre federalistas y centralistas a raíz de la promulgación de la Constitución de 1824. En la segunda sección, señalaremos algunas características principales del federalismo centrípeto y el presidencialismo en el caso mexicano. Y en el tercer apartado, señalaremos el mecanismo y desarrollo del federalismo fiscal posrevolucionario.

La centralización representa el despotismo, da fuerza al poder personal que domina, deteriora y corrompe los caracteres, pervierte y anarquiza los espíritus, mata el estímulo del progreso local, extrae la riqueza propia de las provincias.

Manifiesto republicano brasileño, 1870.

2.1 Federalismo y centralismo en el siglo XIX.

A partir de la guerra de independencia, México comenzó con una ardua y complicada tarea que hasta nuestros días difícilmente se ha consolidado: el federalismo. Consumada la Guerra de Independencia en 1821, comenzó un período de identificación del nuevo Estado, preguntas serias, como: ¿qué surgiría, cuál sería su administración, cuál sería su forma de gobierno y cómo sería su distribución de poderes? Sin duda, las respuestas eran la piedra angular o sus principales pilares de lo que era apenas, un proyecto de nación.

Apenas entrado el siglo XIX, la herencia colonial era muy palpable y un lastre sumamente difícil de superar, trescientos años de dominación de la Corona Española parecían una condena con la que había que aprender a subsistir. Había tres grandes grupos en aquellos años, que posteriormente tomaban postura en dos; por un lado, la aristocracia, que naturalmente quería mantener sus privilegios, por otro, un grupo de conservadores, generalmente identificados aún con la monarquía, y una postura centralista; y por otro flanco, los liberales, formados en su mayoría, con el ideal federalista, que tomaba fuerza y poder con la influencia de nuestro vecino del norte,

pionero en aquellos días de un federalismo ejemplar, fuerte y fundamentalmente adelantado a su época.

No solamente la influencia de los EUA provocó la fijación de México por el modelo federal, también influyó la fina influencia de la revolución francesa en 1789. Tal como lo afirma Sordo Cedeño (1993: 11):

La revolución estadounidense dejó a la posteridad la fe en el gobierno republicano y en las Constituciones. La francesa, en la participación popular y la vida parlamentaria. Todas las naciones se vieron afectadas por el ideal político de un gobierno constitucional representativo. En México, desde las Cortes y la Constitución de Cádiz el ideal penetró con fuerza y permeó toda la primera mitad del siglo XIX. Los mexicanos siguieron el ejemplo francés de otorgar gran importancia a la palabra y a la ley como medios para modificar la sociedad y construir un mundo mejor.

2.1.1 Constitución Federal de los Estados Unidos mexicanos (1824).

En febrero de 1823 surgió una de las primeras piedras para la construcción de una nueva organización de gobierno, el Plan de Casa Mata¹¹, que tenía a simple vista un contundente corte federalista, y que a la vez, sirvió como una ideología política para la destitución del Imperio de Iturbide, y en segundo lugar, ofreció la capacidad propia a cada localidad para gobernarse en lo que se implantaba alguna medida más general (que en este caso, sería la promulgación de la primera Constitución Federal de México en 1824) para homologar leyes en torno a la organización del Estado.

Naturalmente, también había críticos del sistema federal. Estos detractores consideraban que la Constitución de los EUA había logrado unir a trece colonias que siempre habían estado separadas, pero que una Constitución Federal en México dividiría a provincias que siempre habían estado unidas por un gobierno central fuerte. Es decir, los opositores al régimen federalista argumentaban que lo que había servido para unificar a los EUA, no necesariamente funcionaría en México. Es más, consideraban que pasaría justamente lo inverso.

Fray Servando Teresa de Mier se convirtió en un personaje estelar en el inicio de la construcción de una República Federal en México. García Flores (1982: 137-138) comenta sobre Fray Servando: "Vino al mundo en un virreinato y lo abandonó en santa paz, en una República Federada, que él contribuyó a construir. Tres decisiones de Fray Servando resumen la importancia de sus tareas políticas: luchar por la independencia, luchar por la República y luchar por una República popular federal".

¹¹ La idea principal del Plan de Casa Mata era la implantación nuevamente del Congreso y no aceptar, ni mucho menos reconocer, la monarquía impuesta por Agustín de Iturbide. Por lo que dicho Plan, es la primera de las victorias, en el intento de instaurar la Primera República Mexicana, que encabezaría el mandato Guadalupe Victoria.

En este contexto, destacó la intervención de Fray Servando Teresa de Mier (Arriola Vizcaíno, 2003) en el Constituyente de 1823-1824, ya que convocó a una transición gradual del centralismo al federalismo, posición intermedia que difícilmente prosperó; ya que parecería que había que hacer un cambio tajante hacia el federalismo ya instaurado en algunas latitudes. García Flores (1982: 77-78) hace una cronología del andar de Fray Servando en el Primer Congreso Constituyente:

- 1821.-Septiembre 28.- Suprema Junta Provisional Gubernativa que lanza la convocatoria para el Primer Congreso Constituyente.
- 1822.-Febrero 21.- Se instala el primer Congreso Constituyente.
 - Mayo 21.- Proclamación de Iturbide como emperador.
 - Julio 15.- Protesta como diputado por Nuevo León.
 - Agosto 26.- Es encarcelado por Iturbide y liberado en febrero de 1823.
- 1823.-Marzo 7.- Reinstalación del Congreso.
 - Mayo 18.- Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana.
 - Mayo 28.- Lectura.
 - Mayo 21.- Se lanza convocatoria para el segundo Congreso.
 - Octubre 30.- Se clausura el Primer Congreso.
 - Noviembre 7.- Se instala el Segundo Congreso.
- 1824.-Enero 31.- Se publica el Acta Constitutiva.
 - Febrero 3.- Se jura el Acta Constitutiva de la Federación.
 - Octubre 4.- Se decreta la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

La efervescencia federal desembocó inevitablemente en la Constitución de 1824, que se suscribió el 4 de octubre. Afirma Zoraida Vázquez (2009: 532) que “el Congreso, salió en caravana desde su recinto en el templo de San Pedro y San Pablo hacia Palacio”, sin embargo, la Constitución de 1824 significaría solamente el más pequeño de los pasos hacia una República Federal firme y consolidada, dado que el camino por recorrer aún era demasiado largo.

Los primeros choques entre federalistas y centralistas, se dieron principalmente en cuestiones de poder, evidentemente, antagónicos en la ideología, debía de existir una lucha de este tipo. Al respecto, Zoraida Vázquez (2009: 534) señala:

Aunque no existían partidos políticos, los grupos masones actuaron como tales. La logia escocesa había entrado con el ejército español llegado en 1814 y Nicolás Bravo era su gran maestro. Para hacerle contrapeso a la escocesa, Victoria apoyó la creación de la logia yorkina, fundada en 1825 por federalistas radicales como Apuche, Zavala, Guerrero, Ramos Arizpe y registrada en Filadelfia por intervención de Poinsett. Dado que ministros y congresistas eran miembros de las logias, el partidismo hundió al gobierno y al Congreso nacional en un marasmo.

Entre logia escocesa y yorkina se dejaba entrever una disputa más en la naciente nación mexicana, dos bloques de poder político en la coyuntura de aquella época. La correlación de fuerzas jugaba un papel preponderante en la construcción del nuevo Estado mexicano, sin embargo, la historia de México durante casi todo el siglo XIX es de total inestabilidad política, no había una Constitución legitimada por todos, no existían instituciones lo suficientemente robustas para fortalecer al Estado y sobre todo, la disputa entre liberales y conservadores era lo que apenas comenzaba. A esto, Carbonell (2003: 379) menciona:

Durante el siglo XIX el federalismo mexicano sufrió, como casi todas las demás instituciones del país, varias crisis de anarquía. Tanto el desorden fiscal que producía la duplicidad de impuestos y las trabas arancelarias entre las entidades federativas, como la presencia de cacicazgos locales, dieron lugar a importantes exigencias para revertir el modelo federal y convertir a México al centralismo. El tema fue incluso una cuestión central de la disputa entre los partidos políticos de ese tiempo. Los liberales luchaban por la implantación y el mantenimiento del federalismo, mientras que los conservadores tenían por la bandera del centralismo y lograron que éste se llegara a reconocer en algunos documentos constitucionales del siglo pasado. A pesar de todo, desde la Constitución de 1857 el federalismo se ha mantenido como uno de los postulados fundamentales del constitucionalismo mexicano.

El debate y la discusión entre federalistas y centralistas era sumamente candente, la sección conservadora, que era la corriente de la logia escocesa, apoyaba que el país no sufriera cambios sustanciales y que, por supuesto, prevaleciera el centralismo. Mientras que por el otro frente, los liberales, mayoritariamente de la logia yorkina, se mostraron decidida y convincentemente a favor del federalismo.

Antonio López de Santa Anna fue un claro ejemplo de la inestabilidad política del país y muestra fehaciente de la carencia de identidad de casi todos los personajes de aquellos medulares años; ya que ascendió al poder en once ocasiones, algunas de ellas por el bando conservador y otras tantas por el lado liberal, es decir, el personaje más oportunista que ha tenido la historia de México, muestra clara de la nula convicción de ideales de aquellos años.

2.1.2 Constitución centralista de 1836 o Siete Leyes Constitucionales.

El primer golpe sobre la mesa lo había puesto el bando liberal, de la mano de la Constitución de 1824, sin embargo, y como era de esperarse, la reacción no se haría esperar demasiado tiempo. Era tal la tensión que se respiraba en el país, que el retorno al centralismo en esos años era más que evidente, por una simple razón: los conservadores no se habían diluido, todo lo contrario, mantenían y aumentaban sus militantes y su influencia ideológica.

Para 1835, el golpe de los centralistas parecía haber sido contundente. Sobre esto, dice Zoraida Vázquez (2009: 544) que:

El Congreso de 1835 que se asumió constituyente trabajó a conciencia durante 18 meses para evitar los errores de la Carta de 1824. Para diciembre de 1836 había redactado las Siete Leyes Constitucionales, juradas en enero de 1837, que establecían un liberalismo centralista con separación de poderes y representación ciudadana, aunque restringida por un voto censitario que limitaba el número de votantes. Las Siete Leyes garantizaban por primera vez los “derechos de los mexicanos” y para fortalecer al gobierno general le otorgaban el control de toda la hacienda nacional. Establecieron un cuarto poder, el Supremo Poder Conservador, para controlar los abusos de los otros tres y convirtieron a los estados en departamentos, con gobernadores nombrados por el presidente de la república de una terna enviada por las juntas departamentales.

En realidad, si ponemos las cosas bajo el supuesto de la coyuntura de aquellos años, quizá el bando de los conservadores tenían un poco de razón en su idea de un centralismo fuerte. Ellos pensaban que el federalismo les daría demasiada autonomía a los Estados, y por esa razón principal deseaban que el poder se mantuviera centralizado, para de esta manera poder tener a todos los Estados de una u otra manera, bajo su administración y sometimiento.

Un portento al conservadurismo resultó la introducción del documento oficial de las Siete Leyes, La Primera Secretaría de Estado Departamento del Interior, comienza el documento oficial así (Constitución de 1836 o Siete Leyes): “En el nombre de Dios Todopoderoso, trino y uno, por quien los hombres están destinados a formar sociedades y se conservan las que forman; los Representantes de la Nación Mexicana, delegados por ella para constituirla del modo que entiendan ser más conducente a su felicidad, reunidos al efecto, en Congreso general han venido en decretar y decretan las siguientes...” A pesar del contundente golpe, la postura de los conservadores centralistas les jugó en su contra durante la década de 1840, ya que aprovechando la implementación de la República centralista, –bajo el marco jurídico de las Siete Leyes Constitucionales- varias Entidades Federativas –Departamentos- declaraban su independencia y separación del gobierno central (caso Yucatán, Tabasco), hecho que evidentemente caló hondo en la cúpula de gobierno que no esperaba que el centralismo trajera dificultades tan extremas. Sin duda, estos acontecimientos dejaban clara evidencia de que la agitación del país continuaba mermando sustancialmente la estabilidad política del país.

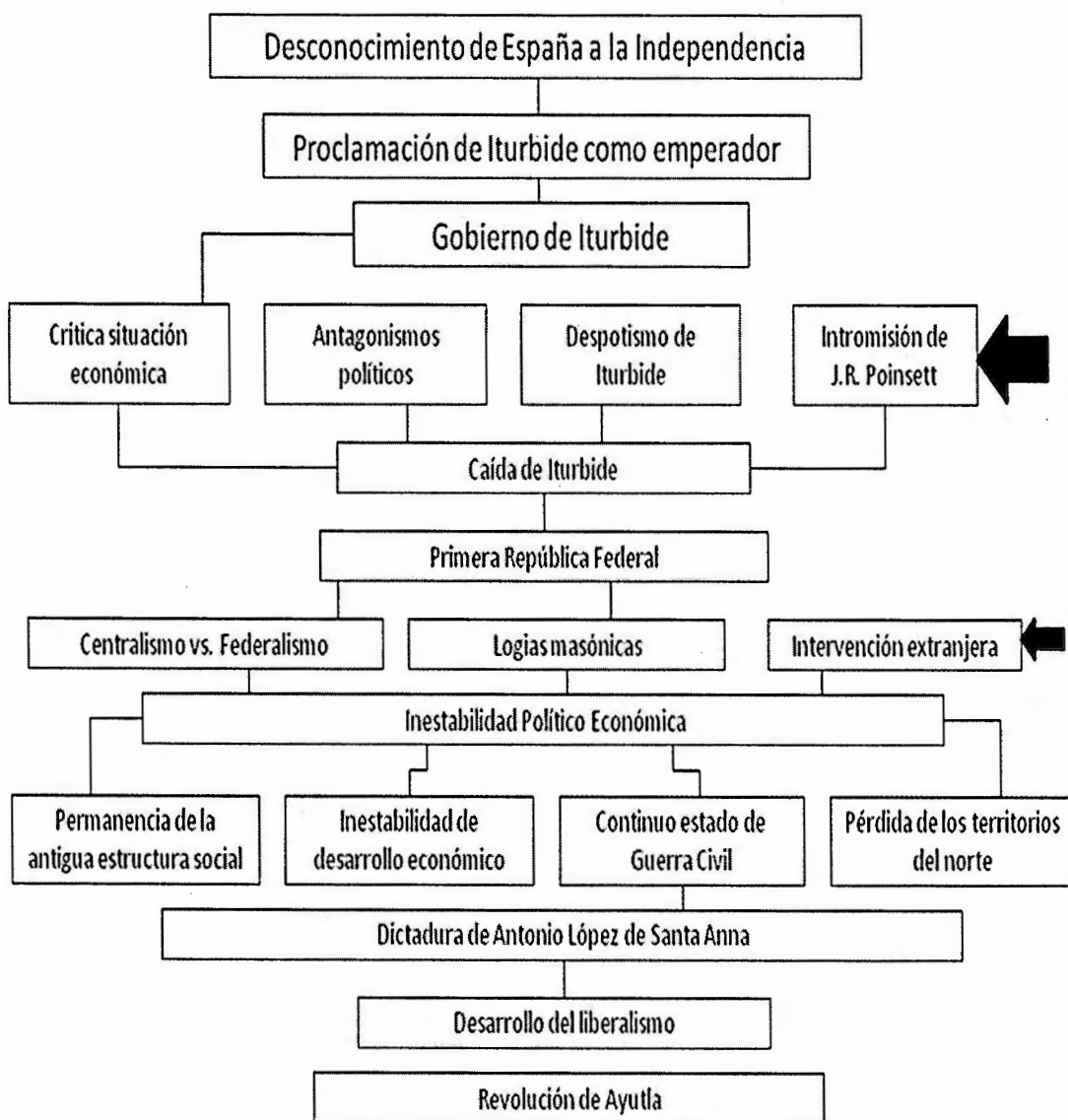
El poder de los Departamentos en las Siete Leyes era totalmente delimitado por el poder central. Era evidente que el poder económico y militar que pudieran tener los Departamentos era muy preocupante para los constituyentes centralistas. Mijangos y González (2003: 271-272) dicen al respecto que:

La sexta ley constitucional, relativa a la división del territorio de la República y al gobierno interior de los pueblos, fue discutida en noviembre de 1836, cuando las noticias del desastre de Texas eran ya conocidas por la opinión pública. En términos generales, la ley reafirmó el sistema centralista, introducido por las Bases Constitucionales de 1835, dividiendo a la República en departamentos, distritos y partidos. En cada departamento había una junta departamental formada por siete personas elegidas popularmente, que tendría funciones legislativas, consultivas y de promoción educativa y económica. Así mismo la junta gozaría de la facultad de proponer una terna al gobierno nacional para el nombramiento del gobernador del departamento. Éste sería finalmente nombrado por el gobierno general y tendría atribuciones ejecutivas, aunque sus decisiones estarían sujetas al control de las autoridades nacionales. A fin de evitar levantamientos como el de Zacatecas en 1835, los constituyentes establecieron claramente que ni la junta ni el gobernador podrían decretar impuestos o reclutar fuerzas armadas sin la autorización del gobierno central.

México parecía naufragar por aguas demasiado turbulentas en el ecuador del siglo XIX, nadie se animaba a dar un paso feroz y lo contundentemente convincente para creer en un ambiente de estabilidad política. La sociedad se encontraba de igual manera inquieta, sin la certeza de absolutamente nada y con la mira puesta en la frontera norte, donde se había anexo más de la mitad del territorio nacional (Nuevo México, Alta California, Texas y La Mesilla) o bien, donde muchos connacionales buscaban un mejor futuro de lo que se les podía ofrecer en México.

En síntesis, los primeros gobiernos independientes tuvieron una serie de tropiezos e inconvenientes habituales de cualquier pueblo en gestación, sin embargo, se evidenciaron mucho más gracias a la intervención extranjera, que en muchos casos, no era una intervención física en tiempo y espacio, pero sí existía un meticuloso seguimiento al país por haber cierta especulación en su desarrollo, principalmente de Europa y de los EUA.

A continuación, se muestra una recapitulación, *grosso modo*, de lo que fueron los primeros años de México independiente o mejor dicho, de los primeros intentos de gobernar el México independiente:



Fuente: Delgado (1993: 468)

2.1.3 Nueva Constitución Federal (1857).

Liberales y conservadores se habían golpeado con todos los recursos a su alcance, situación que favoreció en cierta medida a los grupos centrales, que aprovecharon el momento para aliarse con el grupo que poco a poco fuera debilitando al otro, que en este caso fueron los liberales. Con todo el envión que significó la aprobación de la Ley Lerdo, Ley Juárez¹² y Ley Iglesias, los liberales parecían tener el camino libre en las decisiones del país y el timón estaba en sus manos, sin embargo, el grupo liberal tuvo

¹² También, menos conocida, según Díaz (2009: 551-552), como La Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios.

que ceder en algunas cuestiones poco relevantes, para que de esta manera, su ideología fuera más aceptada y por ende, mucho más incluyente.

La Constitución de 1857 había rescatado, en esencia, los puntos principales de la de 1824, pero no significaba un triunfo contundente de los liberales, sólo respondía a los intereses de algunos poderes fácticos y algunos sectores de la población que estaban medianamente de acuerdo con los liberales, es decir, la correlación de fuerzas en la etapa de Reforma continuaba discontinua, no era lineal, lo que provocó que los liberales no fueran radicales, sino moderados.

En general, a grandes rasgos de la Constitución de 1857, Márquez (2007: 637) comenta lo siguiente:

Las ideas que orientan el proyecto de Constitución son: forma de gobierno democrático-popular; soberanía nacional depositada en los clases de órganos federales y locales, Federación y estados; división tripartita de poderes, tanto los federales como los de los estados, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con sus respectivas organizaciones; función novísima del Judicial como moderador de competencias entre la Federación y los estados, impidiendo invasiones de una en el campo de los otros; enumeración de derechos individuales, como la garantía de un juicio político, ante el Poder Judicial de la Federación, llamado amparo, Poder Constituyente permanente para poder reformar la Constitución.

La turbulencia de México parecía haber terminado, medio siglo parecía haber bastado para la estabilidad de la nación, una Constitución moderna e incluyente era muestra fehaciente de tales avances. Rabasa (2000: 76) comenta: "El esquema de la Constitución de 1857 comprendía en forma sumaria, todos los elementos del constitucionalismo liberal avanzado del siglo XIX. Era breve, sobria y tendía a ser conciliadora. Las adiciones y reformas que, sobre el pasado constitucional federal de México estableció, la identifican como progresista".

Es interesante pensar la realidad mexicana de aquellos años, la separación Iglesia-Estado era un tema que ya se daba por hecho, estaba en la norma jurídica formal, pero distaba de ser real, ya que la separación no era del todo clara ni mucho menos contundente. La reacción conservadora como era de esperarse, se produjo inmediatamente, el bando conservador pedía más inclusiones en la Constitución, quizá, los conservadores, ya empezaban a dejar de lado la idea del centralismo, pero siempre con la firme idea de negociar de la mejor manera su visible derrota.

Díaz (2009: 594-595) agrega:

Tras largos debates de un año, el 5 de febrero de 1857 se proclamó la constitución acompañándola de un breve manifiesto cuyo contenido en su parte esencial puede dar una noticia de lo que ahí se había logrado:

La igualdad será de hoy en adelante la gran ley en la república; no habrá más mérito que el de las virtudes; no manchará el territorio nacional la esclavitud, oprobio de la historia humana: el domicilio será sagrado, la propiedad inviolable, el trabajo y la industria libres, la manifestación del pensamiento sin más trabas que el respeto a la moral, a la paz pública y a la vida privada, el tránsito, el movimiento si dificultades, el comercio, la agricultura sin obstáculos, los negocios del Estado examinados por los ciudadanos todos; no habrá leyes retroactivas ni jueces especiales, ni confiscación de bienes, ni penas infamantes, ni se pagará por la justicia, ni se violará la correspondencia, y en México, para su gloria ante Dios y ante el mundo, será una verdad práctica la inviolabilidad de la vida humana, luego que con el sistema penitenciario pueda alcanzarse el arrepentimiento y la rehabilitación moral del hombre que el crimen extravía.

La ideología centralista parecía haber sido mermada, sin embargo, el federalismo como tal puede caer en cierto grado de centralización. Es decir, el federalismo por sí sólo no es un sistema de organización puro que no tenga algunas deformaciones, incluso está a expensas de dichas deformaciones siendo aplicado de la forma más pura leal. El federalismo no funciona por el simple hecho de instalarse e implementarse en una región determinada; *el federalismo tiende a ser, por naturaleza, más o menos centralizado*, solamente es cuestión de analizar diferentes variables que den a conocer la verdadera tendencia del federalismo.

De este modo, podemos dar por concluido un debate que no fue poca cosa, pero que a fin de cuentas, afianzó a la incipiente nación mexicana por el federalismo y, de esta manera, lograr el desarrollo que todos esperaban. A esto, agrega Merino (2003: 277): "Con la República Restaurada quedó concluido el debate sobre nuestro centralismo y federalismo. La Nación ratificó, entonces, su vocación federalista. No ha estado, sin embargo, ajena a afares esporádicos de "centralismo político" del gobierno federal, ni a sus esporádicas vulneraciones de la autonomía política municipal por los gobierno de los estados."

2.2 Federalismo centrípeto y presidencialismo.

El proceso de evolución en México continuó en la segunda mitad del siglo XIX. La inestabilidad económica, política y social del país continuaría siendo en común denominador. Sin embargo, pausadamente, se asentaban las bases de un federalismo real y convincente, que dejara de lado los recientes fracasos de la primera mitad de siglo. Existe la imperiosa necesidad de aclarar, que el federalismo mexicano no surgió de su forma más "normal", esto es, que el federalismo ideal (como el alemán y el norteamericano) tiene tientes inversos y/o contrarios a los de la formación en México.

Sánchez de la Barquera y Arroyo (2008: 11) comenta:

El proceso de formación de un Estado federal se compone de tres etapas: primero, la independencia de los Estados que se reúnen, después de la "alianza" que todos signan, y por último, la "creación" de un nuevo Estado que surge a partir de esta alianza, El nuevo Estado contiene a los Estados fundadores sin que estos dejen de existir.

Este proceso "natural" posee por lo tanto un carácter "centrípeto"; así nacieron por ejemplo, los Estados Unidos de América y la República Federal Alemana. El proceso federativo en México, Canadá y Brasil se efectuó, por el contrario, de otra manera, exactamente en sentido opuesto, en lo que podríamos llamar una forma "centrífuga", en estos casos, el Estado federal recibió el impulso decisivo a partir de una "diseminación" a partir del centro político, sin que haya tenido lugar una reunión o acuerdo entre Estados libres previamente existentes, que tuviesen ya carácter estatal y que entonces pasen a formar una estructura federal. Las diferencias entre las unidades territoriales de un Estado federal y las de un Estado central son tan considerables, que hacen aparecer un origen centrípeto del federalismo en México como algo prácticamente imposible.

Es evidente que las respuestas a cuestiones meramente sociales difícilmente pueden justificarse con teorías físicas o químicas, está claro. Sin embargo, la relación que ha mostrado la historia con las leyes de la física podría generar algunas dudas que medianamente se podría responder con los avances físicos. Un ejemplo de dicha aseveración son los Estados Unidos de América, que de tener las colonias claramente dispersas, obtuvo una consolidación del federalismo de manera centrípeto, y de ahí se volvió a generar un aspecto centrífugo a la autonomía de los estados de la federación. Lo que muestra un claro patrón de repetición entre centrífugo-centrípeto-centrífugo.

Como lo mencionamos al inicio del apartado, el caso inverso es el de México, ya que se formó a partir de un impulso que recibió el Estado Federal, a partir de un centro político, es decir, partiendo de un poder centralista ya establecido, surgió la necesidad de dispersar el poder hacia un federalismo, y a partir de eso, nuevamente dicho federalismo, ha palpado una tendencia a volverse un poco centralista, ósea un federalismo centralista o centrípeto. Por lo tanto aquí vemos un patrón centrípeto-centrífugo-centrípeto.

Posterior a eso, vino la etapa de Maximiliano¹³, con lo que se vinieron abajo los ideales liberales federalistas y se instauró de nueva cuenta un régimen monárquico, lo que sería el segundo imperio desde la consumación de Independencia de México. Sin embargo, no duró mucho el lapso y la figura de Juárez y el resto de los liberales otorgaba esta vez, el triunfo más contundente. Como comenta González (2009: 635):

¹³ Archiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo, austriaco de nacimiento y su esposa Carlota, belga de nacimiento. Aprovecharon la situación efervescente y llevaron a cabo el plan de hacer de México su imperio. Vivieron únicamente unas tres décadas. Véase *Historia general de México*. Versión 2000, editada por el COLMEX.

El verano del año 1867 quedó con justa razón inscrito en el catálogo de los inolvidables. Acababan de esparcirse las noticias de la caída de Querétaro, la captura y muerte del emperador Maximiliano de Habsburgo y la entrega de la Ciudad de México, después de noches y días de sitio, en poder de la república. El 20 de junio ondeó la bandera blanca en la catedral y Porfirio Díaz dio la orden de cese al fuego. El régimen monárquico se entregaba, sin condiciones, al régimen republicano. Así se cerró de golpe una época cincuentona, pendenciera y de muchos ires y venires. Al amanecer el 21 de junio Porfirio Díaz hizo su entrada triunfal al frente de la primera división del ejército. 25 mil hombres mal trajeados y peor comido, nueve mil a caballo y los demás a pie, desfilaron al son del repique de las campanas y la tronasca de los cohetes. No era la primera vez que la capital recibía con júbilo a un ejército triunfante. Eso lo había hecho muchas veces. La capital era experta en recepciones suntuosas para los victoriosos. La enloquecían de entusiasmo los que ganaban.

México había pasado por un siglo XIX demasiado inestable, los anales de la historia se encuentran repletos de un centenar de años que fueron vitales para la redefinición del Estado mexicano. A finales del siglo XIX y principios del XX se vivía una indudable conjunción de federalismo con cierta dosis de centralismo, es decir, lo que llamaremos federalismo centrípeto o como lo llaman algunos autores: federalismo centralizador. Dicho concepto desembocaría en el gran período dictatorial en México –que rebasó al período de “entrenamiento”, digámoslo así, de Antonio López de Santa Anna– encabezado por el general Díaz: el Porfiriato.

Una disputa se avecinaba dentro de los propios liberales, se notaba y resaltaba que emergía al menos, dos grupos que se volverían antagónicos aún en el mismo barco, por un lado los intelectuales y por el otro, los militares, que aún perteneciendo a la misma ideología, parecía que discrepaban más en las formas que en el fondo. En relación con esto, González (2009: 638) reconoce que:

Al restaurarse la república, la edad promedio de los dieciocho cultos¹⁴ era de 45 años y la de los doce militares¹⁵, de 36. No pertenecían a la misma generación los de la pluma y los de la espada. Aquéllos brotaron a la vida durante las guerras de independencia y primer imperio, entre 1806 y 1822; los otros, en la delirante época de Santa Anna, entre 1823 y 1839. Es decir, la mayoría de los letrados era de la misma camada de Juárez y eran juaristas, y la

¹⁴ Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada, José María Iglesias, José María Lafragua, José María Castillo Velasco, José María Vigil, José María Mata, Juan José Baz, Manuel Payno, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, Ignacio Luis Vallarta, Ignacio Manuel Altamirano, Antonio Martínez de Castro, Ezequiel Montes, Matías Romero, Francisco Zarco y Gabino Barrera.

¹⁵ Porfirio Díaz, Manuel González, Vicente Riva Palacio, Ramón Corona, Mariano Escobedo, Donato Guerra, Ignacio Mejía, Miguel Negrete, Gerónimo Treviño, Ignacio Alatorre, Sóstenes Rocha y Diódoro Corella.

casi totalidad de los soldados eran de la generación de Díaz y se sentían porfiristas.

Sin ninguna duda, es aquí en donde se empieza a gestar una nueva disputa en el proceso de formación del Estado mexicano, indudablemente se observaba completamente marcado dos grupos dentro de los mismos liberales, el ideal del federalismo era pieza fundamental para la camada intelectual, y podía ser que para generales y capitanes de batalla también lo fuera, sin embargo, los medios para conseguir el fin eran completamente diferentes para ambos sectores. Tal y como prosigue González (2009: 641):

El primero y principal propósito de la elite liberal en el poder fue “aplicar la Constitución (símbolo de la victoria, razón de la lucha, clave de la dicha) íntegramente y sin pestañear”, según escribe Cosío Villegas. Antes que nada y sobretodo se quería el federalismo, la separación y el equilibrio de los tres poderes, la participación popular en la vida pública mediante el voto, y la puesta en uso de los derechos civiles. Para todo esto un requisito concomitante era pacificar la república, restablecer el saludo entre vencedores y vencidos, y sustituir con el diálogo los modos violentos de dirimir diferencias.

Continúa González (2009: 652):

La década de México comprendida entre los 1867 y 1876 contó con un equipo de civilizadores y patriotas pequeño pero extremadamente grande por su entusiasmo y su inteligencia; con un programa de acción múltiple, lúcido, preciso y vigoroso y con un clima nacional adverso a las prosperidades democrática, liberal, económica, científica y nacionalista. Con todo, se plantaron semillas de la modernización y el nacionalismo, y algunas dieron brotes que el régimen subsiguiente, favorecido por el clima internacional, hizo crecer. La acción de la República Restaurada, si es mirada desde el punto donde partió fue prodigiosa; si se le mira desde las metas que se propuso, fue pobre. De cualquier modo, desde otra perspectiva, luce como aurora de un día de la vida de México conocido con los nombres de porfirismo y porfiriato, que fue inicialmente porfirismo por la adhesión popular a Porfirio, y después porfiriato por la adhesión de don Porfirio a la silla presidencial.

La ascensión del porfirismo al poder político es un pequeño tropiezo más en el intento de instaurar con toda su fuerza el federalismo. La llegada al poder del militarismo era un golpe tan duro como el de una monarquía o algo similar. Se sabía que el ascenso militar traería consecuencias de corte dictatorial y hasta fascista, sin embargo, los puristas en el federalismo, consideraban que no podía existir tal caso, ya que lo consideraban como una regresión o involución en la naturaleza de los regímenes políticos.

La especulaciones eran de todo tipo, no había certeza de nada, lo único cierto es que Porfirio Díaz poseía cierto grado de legitimidad por la mayoría de la sociedad, la gente lo reconocía por su loable labor en el derrocamiento de la monarquía de Maximiliano. Esto sin duda, le jugó a favor en el terreno inmediato, se podía hablar del surgimiento de un federalismo central o centrípeto, en donde la figura del general sería la máxima pero conservando algunas instituciones y evidentemente elevando a su máxima expresión la milicia como gran institución político-militar.

El general Díaz supo meticulosamente aprovechar la coyuntura de ese momento en el país, su nombre era regularmente reconocido como uno de los forjadores de la República Restaurada y eso inminentemente estaba de su lado. Comenta Matute (1984: 317):

El prestigio militar del general Porfirio Díaz era grande en la época de la República Restaurada. Esgrimiendo los argumentos de la no-reelección se levantó un par de veces. En la segunda tuvo buen éxito y ocupó por primera vez la presidencia de la república, donde permaneció hasta el 20 de mayo de 1911 con un intervalo de cuatro años, de 1880 a 1884, en los que Manuel González presidió en Ejecutivo Federal.

En materia económica se da la destacadísima construcción de más de tres mil vías férreas, algo inverosímil para aquella época, y se otorgan diversas concesiones al capital extranjero, por lo que varios autores consideran aquí justamente, a la etapa del porfiriato como el principio de la apertura comercial de México. Es, justamente aquí, en materia económica, donde el porfiriato tiene su máxima luz, estandarte y defensa; ya que en el desarrollo económico encontramos uno de los escapes principales de tal período, sin embargo, se puede discutir ampliamente, la nula distribución del crecimiento económico, que desemboca en una notoria desigualdad en la sociedad.

El país comenzaba a notarse en el terreno internacional, se manejaba una imagen diplomática ejemplar y con una estabilidad política excepcional, sin embargo, la realidad distaba enormemente a eso, México se sumergía en un rezago político. La dictadura se comenzaba a ser un lastre, especialmente, para los avances del federalismo y la fortaleza de las instituciones.

Díaz hacía y deshacía a su gusto y complacencia, bastaba un solo capricho del general, para que se convirtiera en ley nacional, no existía ningún tipo de contrapeso en el poder dictatorial. Comenta González (2009: 675): "Porfirio acumula el poder y lo conserva. El 27 de diciembre de 1890 se anuncia, por bando, que el artículo 78 constitucional ha sido enmendado para permitir la reelección indefinida del presidente".

El ocaso del porfiriato se vislumbraba, y al respecto nos dice González (2009: 687): "En 1904-1908, el mayor apoyo de la dictadura fueron los hombres de empresa, no los ricos de abolengo, carentes de imaginación y gusto por las actividades lucrativas; sí la

nueva burguesía formada por extranjeros y nuevos ricos mexicanos, la que aparte de practicar la *joie de vivre*¹⁶, seguía metiéndole el acelerador al progreso económico.”

El Porfiriato demostraba de manera evidente que México había tendido un estancamiento en la búsqueda del federalismo, se había mejorado en ciertas aristas, tales como la económica, la inversión privada y las relaciones exteriores; pero el costo de mejorar estas aristas, parecía haber sido demasiado alto. Remata González (2009: 699):

Madero volvió de su exilio texano en vísperas de aquella primavera mortal para el Porfiriato que se inicia con la renuncia de los viejecillos integrantes del gabinete. La renuncia presentada el día 24 de marzo de 1911 cuenta con el beneplácito del dictador. Únicamente a Limantour y González no se les acepta. El 28 se conoce el nuevo y juvenil ministerio: Relaciones, Francisco León de la Barra; Gobernación, Miguel Macedo; Justicia, Demetrio Sodi, etc.

Con la caída de la dictadura comenzaba la esperanza de recuperar el tiempo perdido durante esta etapa, por lo que se empezaba a considerar la imperiosa necesidad de fortalecer la golpeada y severamente maltratada Constitución de 1857. Pero la lucha armada continuaba, la Revolución mexicana había tambaleado el régimen y era sumamente notoria la inestabilidad en cualquier índole en el país.

Ya con un poco más de tiempo para aguardar cualquier tipo de rebeliones, Carranza sería el nuevo representante del Ejecutivo por el año de 1914. Al respecto, agrega Blanquel (1994: 143):

Carranza, el nuevo jefe, tenía un agudo instinto político. Aprendida la lección del pasado inmediato disolvió la maquinaria militar heredada del porfiriato y se empeñó en consolidar un gobierno poderoso que, decía, a su tiempo hiciera posibles las transformaciones sociales y económicas necesarias. Sostenía también que sólo la unidad revolucionaria podría resistir a las presiones del extranjero y exigir respeto a la soberanía nacional.

La promulgación de la Constitución de 1917, el 5 de febrero de 1917¹⁷, únicamente significó el más pequeño de los pasos para la consolidación del sistema federal en México. Todavía existía un sinuoso camino por recorrer que no sería resuelto en su totalidad, incluido en nuestros días. Sin embargo, la inercia que comenzó, terminada la Revolución mexicana, generaría las circunstancias ideales para echar a andar la maquinaria federalista que tomaba la fuerza que había perdido durante la época del general Díaz.

¹⁶ En español: alegría de vivir.

¹⁷ La Constitución de 1917, promulgada el 5 de febrero de 1917, no entraría en vigor hasta el 1 de mayo del mismo año, siendo publicada el mismo día en el Diario Oficial de la Federación.

Hay algunos especialistas en la materia, que consideran que la Constitución da demasiado poder al Ejecutivo, e históricamente se ha dado, fundamentalmente por la herencia de la Corona Española de aquel tiempo, sin embargo, un federalismo real y formal exige que el Ejecutivo federal, sí tenga el poder máximo, pero con limitantes, lo que en la evidencia empírica de México no se puede verificar. Moreno (1965: 40) encuentra en nuestro ejecutivo una reminiscencia prehispánica, con poderes casi mágicos, adhiriéndose a la afirmación de que en México tenemos un "emperador sexenal."

Recapitulando, podríamos aludir que el federalismo centrípeto se cimentó durante el período del general Díaz y que dicha vertiente desembocó en el presidencialismo mexicano. Ambas corrientes lesionan de manera peculiar al federalismo ideal, al natural y al ambicioso. Pero las circunstancias fueron distintas en el proceso de gestación de México, así que los problemas para la formación de un federalismo ideal, continuaban y no se veía cuando terminarían.

Para Cosío Villegas (1972: 30-31) el poder del presidente aumenta mucho por la creencia, general entre los mexicanos de cualquier clase social, de que puede resolver cualquier problema "con sólo querer o proponérselo". Afirma que México es la única república del mundo gobernada por una monarquía sexenal absoluta: "Y la circunstancia de que para ser presidente sea preciso pertenecer a la familia revolucionaria, ha llevado al comentarista chocarrero a afinar la definición anterior diciendo que se trata de una monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal".

Agrega Carpizo (1978: 43) que "En el constituyente de Querétaro quedó claro que se dotaba constitucionalmente de amplias facultades al ejecutivo. Algunos diputados afirmaron que se había limitado las atribuciones del legislativo y ampliado las del ejecutivo, y que con esto se propiciaba que éste se pudiera convertir en un dictador."

Tanto la herencia del federalismo centrípeto de finales del siglo XIX, como la influencia caudillista, del incipiente siglo XX, desembocaron en el período ubicado y sumamente estudiado, conocido como: presidencialismo. En sentido estricto, es incorrecto únicamente darle reconocimiento a estos dos factores, sin embargo, parece que son los principales eventos que desencadenaron al fenómeno.

El mismo Estado es el que ha propiciado un gobierno fuertemente basado en el poder Ejecutivo, es decir, que, en el desarrollo de la formación del Estado mexicano, se ha considerado al fortalecimiento del Ejecutivo como el único camino para la consolidación del Estado. Sin embargo, esto responde más a una cuestión de temor al no crear el marco institucional adecuado para la formación del Estado, por lo que se implementó siguiendo modelos que habían funcionado antes, es decir, a partir de la experiencia ajena y no de la propia.

Respecto al amplísimo poder del Ejecutivo, Córdova (1972: 45) dice que:

El papel central que el Estado ha desempeñado en el desarrollo de México, como a nadie puede escapar, corresponde en realidad al hecho de que Poder Ejecutivo ha sido fortalecido, como el único camino para que el Estado desempeñe tal papel. Es dudoso que cualquier otro tipo de organismo político, democrático representativo, parlamentario o militarista hubiera resultado funcional para el país.

El presidencialismo mexicano no surgió como un hecho aislado, más bien es la suma de una serie de acontecimientos que fueron permeando en la consolidación de un Ejecutivo omnipotente, que dictaba a cabalidad desde el mandato más simple hasta el más complejo. Por lo tanto, cada parte del proceso de formación de México ha puesto su parte fundamental en algunos casos, o complementaria en otros, para la formación del monstruo en que se fue formando la figura presidencial.

Las causas de la fortaleza del ejecutivo pueden ser un gran cúmulo de circunstancias mínimas y específicas, pero que en suma, desembocan y obligan a caer en la penosa necesidad de un Ejecutivo poderosísimo, e incluso muchas veces idolatrado por muchos sectores de la población. Para Carpizo (1981: 74) las causas son las siguientes:

En México el poder ejecutivo es el predominante, es el centro del sistema político y toda la vida política del país gira alrededor de él. En mi criterio, las causas de dicho predominio del presidente mexicano son:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido dominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos de Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, y las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación masiva.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente el ejecutivo.

- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernantes de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal, y
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

Es así como el presidencialismo mexicano marcó un hito durante casi todo el siglo XX, desde los inicios de siglo comenzando con la herencia revolucionaria y el llamado caudillismo, se implementó un método singular para contrarrestar la inestabilidad del país. Indudablemente, el país cayó en una extrema institucionalización, que a la postre significaría tener un aparato institucional sumamente fuerte, en donde el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial eran de la misma casa, lo que significaba unanimidad en casi todas las cuestiones de amplia relevancia en el país.

El *presidencialismo* no fue solamente un pantano en la historia de México, existen algunos matices lúcidos y sumamente halagadores, la estructura portentosa que se había creado con el partido de Estado, generaba una estabilidad nunca antes vista. Evidentemente la estabilidad política alcanzada de la mano del presidencialismo, entregó dividendos macroeconómicos positivos y generosos de la mano del "desarrollo estabilizador"; crecimientos anuales de casi el 8% durante la década de los cuarenta y cincuenta no eran poca cosa. Tal parece que se antepusieron las cifras macroeconómicas, al deterioro institucional y la nula competitividad democrática, tal parecía que la cuestión meramente económica era lo único que importaba, puesto que el residuo del gran cociente en la división era insignificante; y posiblemente a corto plazo era lógico pensar de ese modo, pero con la caída del desarrollo estabilizador, se agudizarían los problemas políticos del país.

2.3 El federalismo fiscal posrevolucionario.

Indudablemente, el terreno inmediato posterior a la Revolución era demasiado inestable y parecía tener cierta dosis de ingobernabilidad. No existía alguna Institución lo fuertemente poderosa en primera instancia para poder organizar la sociedad que, a la vez, mostraba síntomas de rebeldía atomizada y de actos vandálicos nada justificados. La tarea en el período inmediato a la Revolución se debía resolver a la brevedad y si era necesario en jornadas extras.

Por su parte, Emilio Zebadúa (1994: 119) dice que:

Eran días de agitación febril. Hacía ya mucho que había desaparecido la tranquilidad de la ciudad de México, importunada por escenas terribles de

violencia y despojo que azotaban a gran parte del territorio nacional desde que el viejo don Porfirio se fue a morir a Francia. Los bandidos asediaban las haciendas. No era posible hacer el recorrido en tren hasta la frontera en Nuevo Laredo sin poseer un salvoconducto expedido por algún oficial de la Revolución. Al Country Club ya no iba casi nadie; muchos conocidos habían salido de México a pasar largas temporadas en Los Ángeles, La Habana o París.

Al respecto, agrega Astudillo Moya (1999: 94):

La penuria por la que atraviesan los erarios de algunos estados y municipios de la República, a causa de la situación económica que en ello prevalece y de la escasa productividad de sus fuentes de ingresos, derivada en parte esta última de la defectuosa delimitación existente entre las jurisdicciones federal y local, y la necesidad en que otros se encontraban de hacer frente a gastos cuantiosos de urgencia, algunos de los cuales redundan en beneficio de grandes extensiones territoriales, determinó al Ejecutivo conceder a tales entidades préstamos importantes.

Era evidente que el terremoto que provocó el tsunami de la Revolución mexicana continuaba también en materia de recaudación, el México posrevolucionario enfrentaba a diferentes frentes. Primero, el de la sociedad aún enardecida por la dictadura del general Díaz; segundo, la lucha interna de los vencedores y herederos revolucionarios, se observaba claramente dos o hasta tres grupos al interior de la facción y tercera, la más importante y que nos atañe en este apartado: la reestructuración del país en materia económica y fiscal.

En relación al proyecto fiscal inmediato a la Revolución mexicana, comenta Solórzano (2000: 114):

El proyecto fiscal posrevolucionario se centró en la redefinición del tipo de impuestos y en la delimitación de los campos de imposición entre Gobierno Federal, Estados y Municipios.

El cambio impositivo más importante fue la introducción del Impuesto sobre la Renta. De acuerdo con la teoría, es un impuesto más justo porque distribuye la carga fiscal de una manera más equitativa entre la población al gravar el ingreso; al ser un impuesto directo no permite intermediario entre el pagador y el fisco, garantiza una renta al Erario y, debido a que el fisco tiene registrado quien es el contribuyente, se pueden hacer exenciones o deducciones en función de su capacidad contributiva.

Continúa Solórzano (2000: 114-115) explicando:

La Ley que implantó definitivamente en México este impuesto rigió de 1925 a 1941; agrupó en siete cédulas las distintas actividades gravables:

...la primera, Comercio; la segunda, Industria; la tercera, Agricultura; la cuarta, Imposición de Capitales; la quinta, Explotación del Subsuelo o concesiones otorgadas por el Estado; la sexta, Sueldos y la séptima, Honorarios de Profesionistas.

En economía, existen teorías sustanciales que explican que, para tener un mejor sistema fiscal, es necesario crecer en todos los aspectos de la sociedad, es decir, elevando el ingreso; se eleva así el consumo; por lo tanto, el gasto público aumenta, y es justamente ahí donde se puede insertar una nueva política hacendaria que permita recabar más impuestos evidentemente sin afectar en demasía al ingreso personal en una sociedad.

La necesidad de generar mejores condiciones económicas para fortalecer las finanzas públicas era más que evidente, pero parecía que se había recurrido a la salida más fácil, más no la correcta. Sin embargo, el nuevo impuesto sobre la renta empezó muy lentamente a consolidarse, ya que primero fue una fuente de recaudación bastante modesta para el Erario Público, pero que a fin de cuentas, significaría uno de los más importantes ingresos a la Federación. Medina (2004: 100) ahonda más en el tema:

La estructura fiscal, bastante dañada por cierto, que se heredó del Porfiriato estaba fincada en los impuestos al comercio exterior –importaciones y exportaciones- y en una serie de gravámenes indirectos al consumo. Ello sin contar la onerosa “contribución federal” consistente en un porcentaje que se recargaba a los impuestos de estados y municipios, ni el impuesto a las actuaciones judiciales y administrativas que estorbaban la expedita administración de la justicia que ordenaba la Constitución General de la República. Urgido el gobierno de procurarse mayores ingresos pero deseoso de inducir la justicia fiscal, introdujo el impuesto sobre la renta en la Ley de Ingresos de 1924.

Con el nuevo régimen fiscal, se llevaron a cabo fuertes medidas para erradicar el tema de la evasión de impuestos, con la imperiosa tarea de recaudar lo que más se pudiera en el menor tiempo posible. Esto parece sin duda, una medida unilateral, sin embargo, parecía que no existía tiempo, más bien, la medida hasta cierto punto, fue cautelosa, ya que se pudo haber tomado una medida sumamente más drástica que afectara directamente a todos los sectores de la población. Al respecto, Solórzano (2000:115) comenta:

Para garantizar el cobro de los impuestos entre 1927 y 1928 se llevó a cabo en la Secretaría de Hacienda una reorganización administrativa que tuvo como una de sus tareas fundamentales la elaboración del padrón para el Impuesto Sobre la Renta. Otra parte fue la reestructuración de las oficinas federales de Hacienda. Es decir, para que la ley pudiera aplicarse se debió llevar a cabo una

reforma de la institución encargada de hacerlo: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Un viejo problema del Estado mexicano es la "conurrencia de impuestos" porque Gobierno Federal, Estados y municipios gravan las mismas fuentes impositivas, lo que obstaculiza el desarrollo económico y dificulta el cobro de impuestos porque genera diversidad de normas y procedimientos de recaudación entre Federación y Estados. Según Ernesto Flores Zavala¹⁸, el problema no existiría si desde la Constitución se estableciera una delimitación de los impuestos que cada entidad puede percibir.

A continuación se muestra claramente la manera en que paulatinamente los impuestos en el país fueron creciendo. Primeramente el crecimiento no es acelerado ni mucho menos tan notable, como se puede observar entre 1925 y 1930, pues incluso hubo un cierto retroceso. Pero desde 1935 comenzó un alza importante que desembocaría en un aumento de forma exponencial en cuanto el México revolucionario, digámoslo de este modo, aprendió a gobernar.

Impuestos de Gobierno Federal (en millones de pesos)

Años	Total de impuestos	Impuestos sobre la renta	Comercio Exterior
1925	244	38.9	5.3
1930	234	47.8	6.8
1935	256	28.5	12.1
1940	473	35.9	12.0
1945	1218	31.4	24.3
1950	2920	33.9	26.2
1955	6766	37.8	29.3

Fuente: Solórzano (2000: 116).

Entonces se puede observar claramente, la manera en la que el Estado mexicano ha engrosado sus ingresos, es conocido que justo aquí, es cuando se propone ir hacia un nuevo Estado, más fuerte, más robusto; que tenga todo el poder de las Instituciones, creador de lo que más adelante sería la tecnocracia, pero sobre todas las cosas, un Estado poderoso económicamente hablado, que tuviera la respuesta inmediata a cualquier tipo de crisis económica, desastre natural e incluso, preparado también para algún intento de golpe de Estado.

¹⁸ Los impuestos indirectos son aquellos donde quien paga al fisco no es el verdadero contribuyente. Es el caso de los impuestos de importación y exportación o los que gravan la fabricación de productos que se traspasan al consumidor. Estos impuestos han sido considerados como "injustos" porque pesan más sobre los pobres que sobre los ricos.

México tomaba riegos, algunos completamente justos y necesarios y otros no tanto, el Estado subía de peso rápidamente y no parecía tener ninguna clase de dieta en la proximidad, se generaban miles de empleos y oportunidades en la naciente burocracia mexicana. La idea central del federalismo, más que nunca, estaba distorsionada, nos encontrábamos al borde de un abismo, en donde el precipicio estaba cerca teniendo a un presidente fortísimo; que, en el lugar de hacer un efecto multiplicador, realizaba en muchas ocasiones el efecto inverso.

Algunos de los avances más significativos en la nueva Ley en materia fiscal muestran mínimos avances pero a la vez, sustanciales. Rabell (2010: 115-116) agrega algunos datos precisos:

La Federación dio autorización a los municipios de recolectar ingresos provenientes de la nacionalización de inmuebles en 1920; las entidades en las cuales se extraía petróleo recibían 5% de los impuestos en la materia en 1922; la municipalidad de la Ciudad de México recibía 50% de los ingresos obtenidos de las multas federales en 1924; y, Yucatán y Campeche recibían un tercio del impuesto sobre el henequén en 1924.

El presidente Plutarco Elías Calles otorga el 10% del nuevo Impuesto sobre las Rentas a los estados y municipios en 1925, con el propósito de introducir un principio de igualdad entre los estados. Además, el mismo año convoca a la Primera Convención Nacional Fiscal.

La Primera Convención Nacional en materia fiscal era totalmente innovadora y pionera en el ramo, lo que significaba una gran proyección para la descentralización tan anhelada por los fervientes amantes al federalismo. Sin embargo, los realistas tomaban fuerza y cuestionaban que la Convención era buena idea, pero la práctica dejaba algunas dudas de su viabilidad. Rabell (2010: 116) agrega al respecto:

Los objetivos de la Primera Convención de 1925 fueron la delimitación de las jurisdicciones fiscales entre la Federación y los estados, la creación del Plan Nacional de Arbitración y la creación de un sistema fiscal uniforme. Como resultado de estos esfuerzos el presidente Calles envía dos iniciativas fiscales para reformar la Constitución en 1926 y 1928. Sin embargo, ambos proyectos no fueron aprobados por el Congreso. Las únicas medidas aprobadas fueron el acuerdo de entregar el 30% del Impuesto sobre Explotación Forestal a los estados y compartir el impuesto proveniente de la producción de cerveza (SHCP, 1947: 291).

Posterior a ello, se crea una Segunda Convención Nacional Fiscal en 1933, que en realidad parecería más una necesidad para darle continuidad al proyecto comenzado por Calles. Rabell (2010: 116-117) señala:

El presidente Abelardo L. Rodríguez organiza la Segunda Convención Nacional Fiscal en 1933. Los objetivos de la Convención fueron la revisión de las conclusiones de la Primera Convención, proponer las bases de un sistema fiscal uniforme y aumentar la coordinación fiscal entre los gobiernos. Las propuestas de esta Convención nunca fueron incorporadas en reformas legales o a la estructura administrativa fiscal en razón de las circunstancias políticas durante los años del Maximato.

Más tarde, el presidente Lázaro Cárdenas propuso reformas fiscales a la Constitución en 1936. Pero de nueva cuenta los conflictos políticos impidieron la aprobación de las reformas. En su lugar se aplicaron medidas parciales para remediar los fracasos de la Segunda Convención y de las iniciativas constitucionales propuestas. Los estados recibieron un porcentaje del Impuesto sobre la Electricidad (de 1934 a 1942) y parte de los impuestos sobre tabaco, gasolina, petróleo, cerillos, aguamiel y explotación forestal en 1942.

Es aquí, donde mostramos un paréntesis en relación a las convenciones fiscales, para dar un dato importante como lo es el primer impuesto de competencia federal reconocido constitucionalmente, es decir, el primer impuesto federal respaldado por el marco jurídico vigente. Astudillo Moya (1999: 114) señala que:

El primer impuesto que constitucionalmente se declara de competencia federal es el de energía eléctrica, mediante la reforma de 1934 a la fracción X del artículo 73 constitucional, en la que se establece la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre esta materia. La reforma se hizo después de vencer cierta oposición en el Congreso pues se decía que era resultados de "...una política de centralismo, privándose a los estados paso a paso de su vida propia y de organización libre".

Es visible que las bases en materia fiscal se habían construido para lograr un federalismo formal y real, las peleas de más de un siglo parecían empezar a tener a cuenta gotas, algunos dividendos. Posteriormente, para la mitad del siglo XX, se crea una Tercera Convención Fiscal en noviembre de 1947, bajo el mandato de Miguel Alemán, con objetivos mucho más claros y definidos que en las dos convenciones anteriores, en donde solamente se había ejercido una pauta para las demás adecuaciones fiscales en beneficio de una mejor desconcentración de los recursos para así llegar a una mejor descentralización en materia fiscal.

Serna de la Garza (2004: 19-21) nos da una síntesis de lo que fue la Tercera Convención Nacional Fiscal:

Con base en este nuevo enfoque, las conclusiones de la tercera Convención Nacional Fiscal fueron, entre otras:

- a) Abolir los impuestos locales y municipales sobre las remuneraciones del trabajo y sobre el producto de las inversiones de capital para que sean gravadas una sola vez por la Federación. En dicho impuesto habrían de participar la Federación, los estados y los municipios en la proporción que de común acuerdo aprobasen los organismos legislativos correspondientes;
- b) Promover una legislación uniforme en materia de impuestos sobre herencias y legados, a través de una ley tipo;
- c) En materia de impuesto predial, debía ser local con participación para los municipios.
- d) La hacienda municipal debía formarse principalmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de los derechos por la prestación de servicios a su cuidado; y los participaciones en impuestos federales y estatales.
- e) Se consideraron como impuestos sobre actividades de carácter local los impuestos: sobre diversiones y espectáculos públicos; sobre los expendios al menudeo de artículos de primera necesidad que señalasen las legislaturas locales; los mercados y el comercio ambulante al menudeo.
- f) Como derechos municipales se identificaron los de: aguas potables, registro, panteones, de cooperación por obras municipales de urbanización; y los que causen por las autorizaciones, permisos y licencias que expida la autoridad municipal.
- g) Se propuso que se dictara por los estados una legislación uniforme para gravar el comercio, y que la Federación suprimiera todos los impuestos federales especiales al comercio como un paso previo para el establecimiento de un impuesto sobre ventas al consumo.
- h) En cuanto a los impuestos especiales a la industria, su rendimiento se debía dividir en tres porciones fijas, para compartirse entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, y una parte más, con la cual se conformaría un fondo de reserva para auxiliar a cualquier estado que sufriera un déficit o desequilibrio en su presupuesto o para impulsar el desarrollo económico de las entidades que lo necesitaran.
- i) Se recomendó el diseño y aprobación de un Plan Nacional de Arbitrios, de común acuerdo entre la Federación y los estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios.

Para esta Tercer Convención Nacional Fiscal, se puede ver claramente como ya existe un marco jurídico mucho más grueso para la protección de la autonomía municipal, aunque evidentemente no muestra la totalidad de lo que se espera en una completa descentralización. Pero sí muestra avances significativos en materia fiscal, lo que permitía imaginar un escenario mucho más alentador en los años posteriores inmediatos que anteriormente con las dos primeras, ya que se consideraba el supuesto que se iba a seguir modificando estructuralmente las atribuciones en materia fiscal al municipio.

Después de la Tercer Convención Nacional Fiscal, el Estado mexicano se da cuenta de la importancia de tener un sistema fiscal pulcro y lo suficientemente vasto y entonces decide hacer una Ley como tal, para ofrecer mayor poder a las reformas que pudieran surgir en materia fiscal. Rabell (2010: 118) menciona a grandes rasgos la Ley de Coordinación Fiscal:

Posteriormente se promulga la Ley de Coordinación Fiscal en 1953¹⁹. Esta norma fue el instrumento principal de coordinación entre gobiernos hasta el año de 1979. Los puntos más importantes de esta Ley fueron:

- El establecimiento de restricciones fiscales a los estados para impedir impuestos estatales al comercio.
- El establecimiento de un proceso federal para eliminar impuestos estatales que se consideraban que invadían la esfera federal y compensaciones a los estados en forma de subsidios.
- Disminución de las participaciones estatales para aquellas entidades que no quisieran coordinarse.
- Creación de la Comisión Nacional de Arbitraje para resolver conflictos derivados de la aplicación de la Ley.

A lo anterior, Astudillo Moya (1999: 131) agrega:

En lugar de las convenciones nacionales fiscales se optó por las reuniones anuales de tesoreros y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La primera se celebró en 1972²⁰ y entre ese año y 1975 se realizaron ocho. A partir de entonces se efectuaron anualmente, excepto en 1983 en que se celebró una extraordinaria además de la ordinaria. Cabe aclarar que a partir de 1979 estas reuniones cambiaron de denominación.

En ellas se plantearon como objetivos:

- a) El fortalecimiento de los fiscos estatales y municipales.
- b) La armonización de los sistemas fiscales federales y estatales.
- c) La cooperación y el apoyo mutuo en las tareas de administración fiscal.
- d) A partir de la vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, el ajuste de la fórmula de distribución de los diversos fondos de participaciones.

Al igual que en los casos anteriores, se sigue suponiendo que la manera de fortalecer a los fiscos estatales y municipales es mediante incrementos en los porcentajes a distribuir y con la inclusión de nuevos impuestos participables. Con este método, como se señaló, lejos de fortalecer a los fiscos locales se establece una estrecha dependencia de éstos al respecto de la federación, lo

¹⁹ Promulgada en el Diario Oficial de la Federación en Diciembre 28, 1953.

²⁰ En esta reunión solamente participaron los estados coordinados en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles. Posteriormente asistieron representantes de todas las entidades federativas.

cual explica la implantación en 1974 de un sistema integral de créditos para gobiernos estatales y municipales por medio de Banobras²¹.

A manera de recapitulación, se puede decir que la forma cambió, por lo que las convenciones fiscales fueron reemplazadas por simples reuniones de la SHCP en donde se hacía una especie de informe anual con los datos arrojados y se estudiaba la posibilidad de incluir o destituir algún punto registrado en materia fiscal. Sin embargo, estos avances solo resultaban significativos en materia de administración, más no en la práctica.

En la práctica, las medidas ejercidas por la SHCP, distaban mucho de ser las medidas ejemplares necesarias para el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales para una mejor distribución fiscal. Ya que al contrario, como se verá más adelante, las políticas fiscales se encontraban en pañales para la temporalidad existente; es decir, por la década de 1960-70, la política fiscal se encontraba sumamente más rezagada que la propia evolución del federalismo mexicano.

Todo lo anterior, aunado a la ferviente disputa que tuvo las entrañas de la nación durante casi todo el siglo XIX y buena parte del XX, hace primordial la necesidad de una vez por todas, consolidar al Estado mexicano, fortalecer sus instituciones y terminar con la inestabilidad del país, que resultaba catastrófico para las intenciones del avance económico, político y social. Por todo lo anterior, no sería tarea sencilla, ya que parecería que el federalismo por fin estaba detonado en su esplendor, pero, mantenerlo y fortalecerlo, sería la asignatura inmediata pendiente.

²¹ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

Capítulo 3

El nuevo federalismo mexicano a finales del siglo XX

En este capítulo trataremos temas precisos correspondientes al final del siglo XX, particularmente el proceso de la década de los setenta: la terrible crisis económica en 1975-76, que mermó la capacidad financiera de la Federación; la propuesta en finanzas públicas que entró en vigor con la ley de coordinación fiscal de 1978, posteriormente abordaremos algunas de las políticas de descentralización aplicadas a lo largo de la década de los ochenta, que marcaron un hito en la historia del Nuevo Federalismo; y por último, revisaremos algunas reformas constitucionales que se han suscitado en materia municipal.

Es indudable que la propuesta del nuevo federalismo mexicano deberá madurar en los próximos años, y será entonces cuando podrá evaluarse en toda su magnitud. Será en ese momento cuando se podrán ponderar sus alcances y sus limitaciones; sin embargo, parece necesario realizar ya algunos ajustes con el fin de poder profundizar el proceso.

Enrique Cabrero Mendoza.

3.1 La crisis económica de 1975-76.

En los años anteriores inmediatos a la crisis económica de 1976 se podía ver ya el claro reflejo de una economía exprimida, que no aguantaba más el peso específico del llamado Estado benefactor al que había sido obligado y con el que en el pasado inmediato se había obtenido resultados bastante halagadores. Sin embargo, de un momento a otro la situación comenzaría a volverse insostenible; al Estado (y al país en general) se lo comía la deuda, no podía controlar la inflación, el desempleo era cada vez más evidente y el crecimiento económico ya no era el de las décadas anteriores.

Lasa (1997: 193-194) nos ubica en contexto:

La administración que se hizo cargo del gobierno a fines de 1970 se fijó objetivos económicos muy ambiciosos: sostener el elevado crecimiento de las décadas anteriores, mantener una tasa de inflación relativamente baja, mejorar la distribución del ingreso e impedir un agravamiento de la situación de la balanza de pagos.

La política fiscal desempeñaba un papel fundamental en la estrategia para alcanzar esos objetivos: el gasto público sería el motor que impulsaría el nivel de actividad económica. Se esperaba que la orientación del gasto corriente

hacia los componentes de mayor repercusión social tendría efectos positivos sobre la distribución del ingreso. La inversión pública y creación de grandes empresas paraestatales, aparte de su efecto directo positivo sobre el empleo y la capacidad de rectoría del Estado, se pensaba que podría modificar la situación de la balanza comercial con el exterior mediante la sustitución de importaciones de bienes intermedios que esas empresas producirían. Sin embargo, una combinación de intereses económicos y políticos en el juego del gobierno con el sector privado hizo que tal reforma no se llevara a cabo.

El presidente Luis Echeverría Álvarez puso en marcha un sistema económico que en teoría, muchos especialistas apoyaron, pero que en su desarrollo mostro algunas carencias y se vio seriamente afectado por las vías en las que fue llevado a cabo. Los intereses de algunos sectores, como la iniciativa privada, jugaron un papel preponderante, hubo inmensa fuga de capitales en el país al verse en inminente crisis. Es decir, el fin de la propuesta económica era buena, sin embargo, los medios para efectuarla no estuvieron a la altura de la circunstancias y, aunado a la displicencia del Estado para permitir la fuga de capitales de inversión terminaron en una hecatombe de dimensiones continentales.

El proyecto económico fue el modelo de sustitución de importaciones y se le denominó Desarrollo Compartido y primeramente se mantuvo en los primeros años de la década de los setenta un crecimiento casi igual al Desarrollo Estabilizador, pero solamente era un espejismo, porque ya no se llenaban los dos vasos, más bien se sacaba de uno, para llenar el otro; dicho crecimiento aún muy acelerado, generó un agudo aumento en la inflación y la deuda externa, se habla de entre novecientos y mil doscientos millones de dólares que dispuso el FMI para el rescate financiero del Estado mexicano. A fin de cuentas, concluye Lasa (1997: 194-195):

En conclusión, la estrategia del DC²² mantuvo el elevado crecimiento del PIB y se produjo una redistribución progresiva del ingreso tal y como se lo había propuesto, pero al costo de elevar la inflación y acentuar el desequilibrio externo.

No debe perderse de vista que fue durante este lapso -el año 1973- que se rompe el sistema cambiario mundial de tipos de cambio fijos establecidos en los acuerdos de Bretton Woods²³ y comienza un periodo caracterizado por el crecimiento de la inflación y la inestabilidad cambiaria y financiera a nivel internacional. A diferencia de lo ocurrido durante el periodo del DE²⁴, el sexenio 1971-1976 se desenvolvió en un marco externo muy desfavorable.

²² Desarrollo Compartido.

²³ Los acuerdos de Bretton Woods son las resoluciones de la *conferencia monetaria y Financiera de las Naciones Unidas*, realizada en el complejo hotelero de Bretton Woods.

²⁴ Desarrollo Estabilizador.

Al mismo tiempo, la crisis económica golpeaba severamente gracias a la inflación, a los sectores de la sociedad más vulnerables, de un tiempo a otro, los bienes de la canasta básica habían duplicado su valor y hasta en algunos casos, triplicado, con lo que fue un golpe terrible en la economía personal de cada trabajador. Sin embargo, no solamente en los precios se veía la reducción en el poder de compra, ya que hubo algunos casos, en los que incluso los trabajadores tuvieron que ver reducido su salario a consecuencia de las pérdidas de las fábricas y grandes empresas a causa de la crisis económica.

En alusión a eso, Jiménez (2006: 1) agrega:

En los años previos y posteriores a la crisis de 1976 el empleo, el valor de la moneda, la migración del campo a las ciudades y a los Estados Unidos de Norteamérica, el monto del salario y el costo de la canasta básica, presentaron variaciones que van en perjuicio de la clase trabajadora. Con la crisis económica de los años ochenta la situación social fue más preocupante, pues aún la sociedad no se recuperaba de la crisis anterior, por lo que se originó una pauperización de los grupos más marginados al mismo tiempo que la riqueza se concentra en pocas manos. Esta situación desencadenó un aumento en los índices delictivos, por lo que a partir de este momento, las autoridades comienzan a plantear a las crisis económicas como un factor criminógeno. En la crisis económica de los años ochentas, la situación social fue diferente los mismos factores continúan teniendo variaciones en perjuicio de la clase media y trabajadora, generándose una pauperización de los grupos más marginados y la riqueza se concentra en pocas manos; la sociedad en este periodo sí reciente de sobremanera la mala administración de los recursos públicos, sus ingresos se ven disminuidos considerablemente por los bajos salarios y los costos elevados de los productos de primera necesidad, el desempleo aumenta a cifras nunca vistas, el dólar alcanza la cotización más alta de los tiempos, se generó más migración hacia Norte América, cada año aumentaba la deuda externa tanto como la interna, por lo que podemos determinar el inicio de una crisis permanente en México de la que aun no salimos y no se le ve salida.

De tal manera, se puede ver claramente que, posterior al Desarrollo Estabilizador, se llevó a cabo un plan similar para darle continuidad al proceso del Milagro Mexicano – que había entregado excelentes resultados en poco tiempo-; sin embargo, el intento se deterioraría de manera prematura al agotarse el modelo de la sustitución de importaciones, lo que significó un colapso de la economía mexicana de grandísimas dimensiones, que generó un derrumbe del tipo de cambio respecto al dólar nunca antes vista, un alza tremenda de la inflación (que afectaría directamente a los ingresos por trabajador debido al aumento de precios), la fuerte presencia, por primera vez, del desempleo y por último, y no menos importante, las exorbitantes cifras de la deuda pública.

3.2 El nuevo sistema de coordinación fiscal de 1978.

La política fiscal, después de la crisis de 1975-76, jugaba un papel estelar en la reactivación económica del país, por lo que se empezaron a tomar medidas importantes en materia de la distribución de los recursos de la Federación. Es importante señalar, que el nuevo sistema de coordinación fiscal es la base hoy en día, únicamente salvo algunas reformas y/o adecuaciones que hasta ahora ha sufrido. Publicada el 27 de diciembre de 1978 en el Diario Oficial de la Federación de la mano de José López Portillo, entró en vigencia la nueva Ley de Coordinación Fiscal. Al respecto, y a manera de síntesis, Lasa (1997: 197) comenta:

En los años 1979-1980 entró en vigor una importante reforma tributaria, cuyas características centrales fueron los siguientes: a) en lo que se refiere al impuesto sobre la renta (ISR) se alcanzaba una cobertura integral de globalización de los ingresos que, se pensaba, haría lo posible no sólo hacer efectiva la progresividad del impuesto, sino también reducir la evasión fiscal al identificar todas la fuentes de ingreso del contribuyente, b) se avanzó en la resolución del problema de doble tributación que implicaba el tratamiento fiscal de los cobros de intereses y dividendos, c) se hicieron ajustes para aminorar el castigo impositivo que implica el fenómeno inflacionario; y d) se sustituye el Impuesto Sobre los Ingresos Mercantiles por el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

El Impuesto al Valor Agregado marcó la pauta de este nuevo sistema de coordinación fiscal en 1980, ya que si bien no era un impuesto nuevo –porque en realidad únicamente cambio de nombre al sustituir al Impuesto Sobre los Ingresos Mercantiles- sí causó estruendo en el grueso de los contribuyentes. Cabe señalar que dicho impuesto es la contribución tributaria que más discusión ha creado en los últimos años y que por ende, más ha sido presa del análisis por los economistas fiscales.

Para los amantes y puristas de la economía fiscal y las finanzas públicas, el Impuesto al Valor Agregado resultaba una delicia para la recaudación e incluso consideraban que la aplicación en México de impuesto fue hasta cierto punto, tardía. Sin embargo, parece que la cantidad de recaudación no solamente es el problema, más bien, el problema radica en la manera de distribuir los recursos en los diferentes órdenes de gobierno. Al respecto, comenta Paras y Jiménez (1972: 1):

Desde el punto de vista de recaudación es interesante para los fiscos federales y locales, determinar el efecto que tendrá en la economía del país, cualquier aumento en la tasa impositiva. Creemos saludable que el fisco aumente su recaudación para que el Estado se encuentre en condiciones de cumplir con sus fines y para ello el IVA pueda coadyuvar en ese objetivo.

Es importante señalar que el nuevo Sistema de Coordinación Fiscal se inventó en primera instancia, no sólo para mejorar las relaciones entre las administraciones. Más bien, su idea central era la protección al contribuyente, para erradicar de manera tajante la doble o hasta triple contribución de una misma obligación, es decir, evitar que el ciudadano común pagara el mismo impuesto a la Federación, a la Entidad Federativa y al Municipio. Las interacciones entre los órdenes de gobierno fueron modificadas, tal y como explica Rabell (2010: 120):

Las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno fueron modificadas de nueva cuenta por la promulgación de una nueva Ley de Coordinación Fiscal en 1980²⁵. Las relaciones fiscales se formalizaron a través de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual fue creado como mecanismo para reducir costos administrativos y, particularmente, proteger a los ciudadanos de la doble o triple tributación.

El sistema de transferencias libres opera bajo un acuerdo voluntario entre cada entidad federativa y la Secretaría de Hacienda. Los estados que forman parte del SNCF tienen el derecho de recibir fondos federales de acuerdo a una fórmula de reparto y, a su vez, distribuir una porción de los mismos a los municipios de su propia jurisdicción. La desventaja para los estados ha consistido en que deben consentir en no utilizar ciertas bases fiscales locales. A partir de 1980 todos los estados decidieron continuar coordinados con la Federación. La cantidad que cada estado recibe de los fondos federales se le conoce como "participaciones" y es determinada por una fórmula incluida dentro de la Ley.

Se mostraba de manera clara una correlación de fuerzas en el nuevo Sistema de Coordinación Fiscal, por un lado la Federación y por el otro las Entidades Federativas y los Municipios; la Federación, convencida de generar una nueva visión fiscal que refrendara su poder económico hacia las Entidades Federativas, mismas que a su vez, aplicaban la misma política fiscal hacia los municipios, por lo que el Municipio era sin duda el orden más vulnerable y desfavorecido.

De ese modo funcionaría la incipiente historia de la coordinación fiscal entre los órdenes que integran la Federación y conforme a este Nuevo Sistema de Coordinación Fiscal, el Municipio, recibía transferencias federales sumamente disminuidas en gran parte al primer filtro (federal) y al segundo filtro (estatal), lo que inminentemente impedía tener una administración municipal lo suficientemente fuerte para tener cierto nivel de autonomía.

Rabell (2010: 121-122) continúa:

²⁵ La Ley fue promulgada en el Diario Oficial de la Federación en Diciembre de 1978 pero entró en vigencia el 1 de Enero de 1980.

Desde 1980, los estados han tenido el derecho de recibir un porcentaje de los fondos generados de ciertos impuestos federales. Estos impuestos federales han sido el Impuesto sobre la Renta o ISR, el cual en promedio ha representado el 43% de los ingresos federales impositivos en los últimos 20 años, el Impuesto al Valor Agregado o IVA, representando un promedio el 28% de los ingresos federales y el Impuesto Especial sobre producción de ciertos servicios con 20% de los ingresos²⁶. Sin embargo, el IVA ha venido aumentando su participación en los últimos años.

El acuerdo inicial estipulaba que el 13% de los rendimientos de los impuestos asignados se transfirieran a los estados. Sin embargo, el criterio de asignación ha sido modificado incontables veces durante los años. De 1980 a 1983 los estados recibieron las mismas participaciones que en 1979 más una cantidad igual a los impuestos y derechos estatales que fueron cancelados a raíz de los convenios de coordinación fiscal. De 1984 a 1987 el artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal fue aplicado para asignar los fondos. Los estados recibieron las mismas transferencias que en 1983 más una cantidad calculada de un coeficiente de asignación relacionado con la recolección de impuestos federales en cada estado.

La asignación de fondos vuelve a cambiar para los años de 1988 a 1989. A las cantidades recibidas se les agrega un 30% del IVA generado en cada entidad. Sin embargo, esta última política fiscal fue eliminada con la reforma de 1990. A raíz de estas reglas de asignación, el Sistema de Coordinación Fiscal durante los ochentas favoreció a los estados en los cuales se recolectaban más impuestos federales, esto es, estados con mayor actividad económica.

El nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sin duda, era un paso gigantesco en la construcción hacia un Nuevo Federalismo, el cual, como recordamos, toma como base la absoluta descentralización en todos y cada uno de los órdenes de gobierno. Sin embargo, parecería que los fondos recibidos por parte de la Federación hacia las Entidades Federativas no eran lo suficientemente vastos para cada caso y por lo tanto, los recursos que transfiere cada Entidad Federativa a cada uno de los municipios, pues simple y llanamente resulta un insulto a la autonomía democrática local.

Para Mauricio Merino (2003: 277-278):

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal instaurado en los setenta, ha pretendido ser el esquema de resolución formal de concurrencia de los órdenes de gobierno en la conformación de un sistema tributario nacional y el la distribución de los ingresos públicos. Su operación ha generado beneficios significativos para los contribuyentes al disminuir y simplificar las cargas

²⁶ Cálculos hechos por Rabell (2010), a partir de datos del Centro de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, México. www.cddhcu.org.mx

procesadas en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, ha evitado algunos problemas de doble tributación e incorporado algunos elementos de racionalidad, en las cargas tributarias totales y, fundamentalmente, ha facilitado la aplicación de políticas nacionales para apoyar el desarrollo del país. Sin embargo, no ha podido resolver de manera satisfactoria en razón de principios de equidad y de eficiencia, la distribución de los ingresos públicos entre los tres órdenes de gobierno y ha creado desincentivos a los esfuerzos recaudatorios de los estados y de los municipios. El sistema enfrenta por ello, razonables controversias, referidas principalmente a: i) excesiva concentración federal de los ingresos públicos; ii) dependencia de los estados y municipios de los ingresos provenientes de participaciones en impuestos federales; iii) inequidades en el sistema de distribución en participaciones; iv) inequidades e ineficiencias en la asignación de otras transferencias de recursos federales; y, v) centralismo decisorio en la esfera federal.

Definitivamente, las políticas de descentralización no dependen de la cantidad, ni del porcentaje transferido únicamente; más bien, se trata de una coordinación efectiva, que permita en el rango inferior, cubrir al municipio de todas sus necesidades básicas de gobierno; y por el rango superior, no dotar de una infinidad de recursos al municipio, para de esta manera, evitar cualquier tipo de inquietud por distorsionar el orden federal de país. En síntesis, otorgar a los gobiernos locales las transferencias necesarias y en coordinación con las Entidades Federativas para lograr un eficiente desarrollo regional, fortaleciendo en todo momento el federalismo.

3.3 Las políticas de descentralización en la década de 1980.

Evitar la centralización en cualquier parte de la vida misma es complicado. Parecería que la centralización forma parte de la naturaleza de cada individuo, cada mecanismo de cuerpo humano tiende a centralizar, ya sea la sangre, el cerebro, la digestión, la respiración, etc. Simple y sencillamente parecería que lo “normal” es lo centralizado, y en realidad, en cuestiones físicas y de ciencias duras difícilmente podríamos llegar a debatir con argumentos sólidos dichas hipótesis.

Enrique Cabrero (1998: 17) menciona sobre esta cuestión que: “Las políticas descentralizadoras constituyen esfuerzos encaminados, al menos, a dos grandes objetivos: imprimir mayor agilidad y eficiencia al aparato estatal, y legitimar la acción del Estado ante la sociedad”. Y de mejor manera, no podría resumirse una política de descentralización, donde Cabrero nos menciona claramente los fines de dichas políticas, ahora los medios son los que verdaderamente nos atañen.

Por su parte, Nickson (1993: 339) comenta que:

La década de los ochenta se conoce como la década de la democratización de América Latina. La expresión más clara de ella es el proceso de desmilitarización: la rápida disminución del papel de las fuerzas armadas en la toma de decisiones políticas

en todo el subcontinente. Para fines de la década, sólo Chile y Panamá conservaban sus regímenes militares, los cuales desaparecieron poco después. Durante la misma década se pudo observar una tendencia política, independiente pero relacionada, que podría calificarse como municipalización: la gradual expansión del papel de los gobiernos locales en el sistema político global.

Las relaciones sociales y personales no son la excepción. Las ciencias sociales, por su naturaleza, son centralizadas; el poder político, económico y hasta cultural es más o menos centralizado; son como pequeñas células atomizadas en donde se concentra la mayor parte del poder. Es más, podemos ejemplificar con un ejemplo sumamente contundente: la universidad es un claro ejemplo de la centralización, en este caso, del conocimiento.

La formula expuesta por Pineda Pablos (1996: 373-394) resulta tal como si fuera una manual de uso, sin embargo, en la realidad la formación de los gobiernos locales ha resultado sumamente lenta, ya que como él mismo comenta, la descentralización es una planeación a largo plazo. Ésta misma hipótesis ha generado múltiples críticas en cuanto a que la descentralización y la autonomía de los gobiernos locales, pueden verse tentados a la atomización de la Entidad y en caso más extremo, de la Federación.

Para tener una noción más clara en torno al significado amplio del concepto descentralización, podemos comentar la definición de Beltrán y Portilla (1986: 92):

En su sentido más amplio, descentralización equivale a fortalecer el carácter federal de las relaciones entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Es decir el carácter federal de la República mexicana se define en oposición a un régimen centralista. En este sentido, la descentralización es el fortalecimiento de la autonomía de estados y municipios. Pero si por centralización se entiende la concentración territorial de recursos, personas, toma de decisiones, etc., todo acto desconcentrador se considera descentralización. También se confunde a veces la descentralización con delegación de funciones cuando éstas están muy concentradas en una persona o institución.

Cabrero (1998: 19), al igual que Beltrán y Portilla, explica la descentralización, en sus primeras etapas, como un efecto meramente de desconcentración administrativa: "Es claro que en algunos países la descentralización sólo ha adquirido la forma de desconcentración administrativa, a través de la cual el gobierno ha delegado algunas de sus funciones en niveles más bajos de la pirámide burocrática o dentro de los mismos organismos o ministerios gubernamentales". Sin embargo continúa: "La descentralización significa que el gobierno central transfiere poder y la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales, para que éstos, de acuerdo con las necesidades locales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven a cabo y los evalúen", y remata dando una respuesta seca a las variables que impiden una descentralización efectiva: "Los elementos que impiden una

descentralización verdadera son muy variados, pues incluyen factores políticos, económicos, sociales y culturales”.

Sin embargo, evidentemente, por ahora no nos atañen las ciencias físicas ni mucho menos las naturales; lo que en realidad nos importa son las ciencias sociales y, más aún, para los investigadores y nosotros como científicos sociales, resulta sumamente sano equilibrar la balanza *centralización-descentralización*. En materia gubernamental, esto es de máxima importancia.

Para entrar en materia, en la década de los ochenta México vivió uno de los episodios más luminosos en materia de descentralización y vida democrática. Anteriores administraciones, en décadas pasadas, habían generado algunas inquietudes en materia de descentralización, pero no fue hasta la propuesta de campaña de Miguel de la Madrid Hurtado, cuando se vio de manera real una línea de proyecto en materia de descentralización y mejoramiento del federalismo mexicano. Al respecto, comenta Beltrán y Portilla (1986: 91):

Los gobiernos de Luis Echeverría y López Portillo tomaron algunas medidas de descentralización, pero sin considerarlas elementos centrales de su política general. En su campaña presidencial de 1981-1982, el entonces candidato Miguel de la Madrid agrupó en siete tesis su percepción de los principales problemas del país y las líneas generales de acción que se proponía seguir para impulsar su solución. Una de estas tesis se refería a la descentralización de la vida nacional. El proyecto expresado entonces proponía tres líneas principales de acción: fortalecer el federalismo, la vida municipal y fomentar el desarrollo regional: “La descentralización de la vida nacional la buscaremos mediante el fortalecimiento del federalismo y del municipio, ampliando sus facultades en las tareas del desarrollo; el fomento de la producción y el empleo fuera de las grandes concentraciones urbanas; apoyo al campo; fortalecimiento de las ciudades medias y limitación del crecimiento de las grandes zonas de concentraciones urbanas; la desconcentración policía, administrativa, económica y cultural...”

Entonces podemos culpar a Miguel de la Madrid como el pionero en materia de descentralización y fortalecimiento del sistema federal mexicano. Sin embargo, los hechos y las ideas de descentralización parecían mantenerse aisladas. Por lo tanto, necesitaban converger todas ellas y crear un ambiente ideal para que en consecuencia, fuera modificado constitucionalmente o en su defecto, simplemente ejercer presión conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.

De la noche a la mañana, las políticas y planes en materia de descentralización no se hicieron esperar, parecería, que acompañado de la época de crisis económicas, una política pública central era el fortalecimiento del desarrollo regional impulsando, por supuesto, la descentralización en el régimen federal. A esto, comenta Rodríguez (1999: 13):

En su sentido más amplio, la descentralización en México ha tratado de fortalecer al municipio, el estrato más bajo de la jerarquía del gobierno federal-estatal-municipal. Luego de estar descuidado durante muchos decenios, a mediados de la década de 1980 el municipio captó de pronto la atención de analistas, investigadores, gobernantes y políticos.

Entonces comienza a tomar forma y poder estas ideas, conforme a que la descentralización en la década de los ochenta era -según Diane Conyers (1983)- "la última moda". Pero aglutinar todas estas ideas no sería una labor sencilla, más bien requería de una coordinación eficaz y un convencimiento total de que el mejor camino (no el más sencillo) para el desarrollo regional y una mejor vida democrática era y es la descentralización.

De acuerdo al Programa Nacional de Salud 1984-1988, se ofrecen un conjunto de definiciones, los cuales despejan algunas dudas con respecto a los intereses en materia de descentralización:

[...] la descentralización en sentido estricto es un acto jurídico-político por el cual la federación transfiere facultades, funciones, programas y recursos a una persona moral de derecho público con autonomía técnica y orgánica, reservándose lo que la doctrina denomina control de tutela y, consecuentemente, rompiéndose la línea jerárquica entre el que descentraliza y el que recibe las facultades. La descentralización puede llevarse a la práctica en dos ámbitos: a) funcional, cuando se transfieren facultades hacia un organismo público descentralizado, que forme parte de la Administración Pública Federal, y b) territorial, cuando se transfieren programas y recursos hacia los niveles estatal o municipal.²⁷

Cabrero (1998: 37-38) nos da una inmejorable cronología (basada en los sexenios de Echeverría, López Portillo, De la Madrid y Salinas) de las *etapas descentralizadoras* en México:

A partir de 1988, el proceso descentralizador mexicano se orientó menos al fortalecimiento institucional de la descentralización y más a intentar un proceso descentralizador hacia la sociedad civil, a partir del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). De hecho, se podría interpretar para el caso mexicano que, en los periodos 1970-1976 y 1976-1982, se desarrollaron las iniciativas enfocadas a la desconcentración administrativa; en el periodo 1982-1988, se profundizó el proceso hacia la descentralización gubernamental; y en

²⁷ Véase en *Programa Nacional de Salud, 1984-1988*, Subsecretaría de Planeación, Secretaría de Salud, México, 1984, p.160. Véase la serie *Cuadernos de descentralización*, Secretaría de Salud, en donde se hallan los principales documentos sobre la descentralización del sector.

este último, 1988-1994, se intentó un avance hacia la descentralización enfocada a la sociedad civil, a partir de iniciativas como el Pronasol.

3.4 Las reformas constitucionales en materia municipal.

El artículo 115 constitucional ha sido la base de múltiples intentos en materia de autonomía municipal y, como textualmente lo dice el artículo, como un *municipio libre*. Sin embargo, la realidad impresa en la Constitución puede que diste mucho de la práctica, ya el que Ayuntamiento en muchas ocasiones no sigue al pie de la letra las indicaciones del artículo 115, así como la cascada de reformas que ha sufrido más o menos desde la década de 1980.

El sexenio de Miguel de la Madrid partió de la premisa de ajustar algunas aristas del artículo 115 constitucional, donde a grandes rasgos, coloca al municipio, como la fuerza principal y la herramienta más importante para edificar la tan mencionada descentralización. Beltrán y Portilla (1986: 93) comentan al respecto:

El 6 de diciembre de 1982, el presidente De la Madrid presentó al Senado la iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional. Esta reforma, el conjunto de adaptaciones legales a que dio lugar en los estados y el conjunto de acciones de apoyo a los municipios es lo que régimen denomina reforma municipal. Éste es, a mediano y largo plazo, uno de los instrumentos más importantes para la descentralización.

Hay algunos autores, como Merino (2003: 278), que comentan que la primera reasignación y modificación importante fue en 1980:

La única reasignación de fuente tributaria exclusiva para los gobiernos locales ha sido la asignación a favor de los municipios de los impuestos vinculados con la propiedad y algunas operaciones de bienes inmuebles, introducida a la reforma del Artículo 115 Constitucional de 1980. Ésta fue, en su mayor significado recaudatorio, una transferencia de la esfera estatal a la municipal y, consecuentemente, con muy poca afectación de la federal.

Lo cierto es que la década de 1980 fue un parte aguas en materia de nuevas facultades municipales. Para ponernos en contexto, podemos señalar el apartado donde González Madrid (2009: 107) señala un panorama general del marco constitucional:

La constitución federal establece las facultades y funciones de los municipios, los Estados y el Distrito Federal, y señala, además: "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados" (art. 124). Determina también la facultad del Congreso federal para expedir leyes que establezcan bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en diversas materias (art. 73). A su vez, la relación entre los gobierno estatales y los

municipios se funda en las disposiciones constitucionales y legales de cada entidad federativa, diseñadas de manera similar al esquema federal. Los congresos estatales pueden suspender o desaparecer ayuntamiento o suspender de sus funciones a sus munícipes²⁸ (constitución federal, art. 115).

Entonces, del mismo modo, coincide González Madrid con Merino, Beltrán y Portilla, en que las reformas sustanciales en materia municipal se dieron casi por el ecuador de la década de 1980. Al respecto, continúa González Madrid (2009: 107):

En 1983, una reforma al art. 115 de la constitución federal otorgó mayores facultades a los municipios. En consecuencia, y cada vez más, la población se orienta sus requerimientos básicos a sus autoridades o representantes inmediatos. En caso de conflicto entre ciudadanos y autoridades municipales, sea por falta de recursos presupuestales, intereses encontrados, incapacidad administrativa o falta de sensibilidad política, la opción de los ciudadanos es presentar sus demandas ante el gobernador o el congreso estatal. Los ciudadanos tienen en los congresos estatales una instancia de defensa contra actos de la autoridad municipal; pero como no está establecido el procedimiento idóneo para recurrir ante los legislativos locales, frecuentemente se producen decisiones políticas que eluden el fondo de los conflictos.

Es nuestro menester considerar lo general, al referirnos a las reformas constitucionales en la década de 1980, más específicamente, en tanto que Miguel de la Madrid inició su frenético sexenio. Para esto debemos considerar los puntos principales de la reforma en materia constitucional de 1983, tal y como Ruiz (1988: 296-297) comenta:

Partiendo de estos postulados, en el nuevo artículo 115 constitucional, cuyas reformas y adiciones fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983, se establecieron:

- Un procedimiento claro para los casos de desaparición o suspensión de ayuntamiento, así como la suspensión o revocación de mandato a alguno o algunos de sus miembros en particular.
- Facultades de los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas establecidas por las legislaturas locales, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.
- Nuevas atribuciones de los municipios en materia de servicios públicos.
- Facultades de coordinación y asociación municipal en la prestación de servicios públicos que les corresponda.

²⁸ Habitante de un municipio.

- Nuevo mecanismo de integración de la hacienda municipal, que implica un sustancial incremento de la misma.
- Ampliación de las facultades municipales en materia de desarrollo urbano.
- Representación proporcional en la integración de todos los ayuntamientos.
- Base constitucional para legislar en materia de relaciones de trabajo de los servidores públicos.

Cabrero (1998: 108-109) menciona en diez puntos principales las nuevas reformas al artículo 115 constitucional:

Los aspectos más sobresalientes de la reforma aludida fueron:

- i) Supuestos y requisitos para proceder a la declaración de desaparición y suspensión de poderes municipales.
- ii) Ampliación de las facultades reglamentarias para expedir disposiciones en materia pública y buen gobierno.
- iii) Establecimiento de obligaciones mínimas, que consistían en la prestación de algunos servicios públicos que podrían calificarse como servicios mínimos.
- iv) Ampliación de la facultas para establecer algunos impuestos sobre los inmuebles y la transferencia de éstos.
- v) Adjudicación de los beneficios de los bienes llamados propios y de los servicios que preste el municipio.
- vi) Consagración en la Constitución de la idea de las participaciones que el gobierno federal está obligado a entregar a los municipios.
- vii) Reconocimiento del principio de libertad para formar el propio presupuesto.
- viii) Otorgamiento de facultades expresas para intervenir en materia de zonificación y planes de desarrollo urbano.
- ix) Permiso para una mayor participación democrática e las comunidades, al hacer extensivo a todos los municipios el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.
- x) Establecimiento del principio de concertación, mediante al cual los municipios están facultados para celebrar convenios con los estados y con la federación, e incluso con otros municipios para el mejor desempeño de sus obligaciones.

Continúa Cabrero (1998: 109) resumiendo de manera más integral las reformas al artículo 115 constitucional:

Se puede observar que la reforma tocó múltiples y variados aspectos, algunos de los cuales se encaminaron a entregar a los municipios más recursos, o

mayores posibilidades para obtenerlos; otros, establecieron un papel de mayor importancia para el gobierno municipal y, finalmente, se reconoció la necesidad de ampliar la participación del municipio y su comunidad. Es importante señalar que los textos constitucionales, federal y estatales, son profundamente democráticos y progresistas. La mayor parte de los problemas se encuentra en la aplicación de este marco de actuación.

Es evidente, que las reformas que sufrió la Constitución en el artículo 115, tenían también cierto tinte para del mismo modo que acelerar la descentralización, fortalecer el federalismo. A esto, Cabrero (1998: 36) agrega:

En lo referente al fortalecimiento del federalismo se implementaron varias disposiciones. Esta idea se sustentó en que: “el federalismo realiza la descentralización política mediante el reparto de competencias entre autoridades centrales y locales, en una división de esferas que se limitan recíprocamente”. Dentro de las principales medidas que se aprobaron para fortalecer el federalismo se encuentran: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal.

Cabrero (1998: 36-37) señala también, los convenios únicos de desarrollo, que se pusieron en práctica durante la década de los ochenta:

Además, en febrero de 1983 se pusieron en práctica los llamados convenios únicos de desarrollo. Este tipo de convenio se definió como “el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, por medio del cual los ejecutivos federales y estatales establecen compromisos sobre acciones de competencia concurrente y de interés común”. En principio, el convenio permitiría a las administraciones federales y estatales actuar en busca de un desarrollo equilibrado a partir de la descentralización de programas federales de inversión, así como la transferencia de recursos financieros para fortalecer las haciendas públicas municipales.

Ya para terminar con el tema de la cascada de reformas del artículo 115 constitucional en 1982-83, Cabrero (1998: 37) hace un resumen en donde ciertamente sale a la luz un mayor número de recursos para el municipio, pero que a la vez, son insuficientes para generar las condiciones adecuadas para el correcto funcionamiento de municipio y por lo tanto, de la autonomía municipal:

En lo referente a la reforma municipal, la iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional tuvo como finalidad asignar a los municipios más fuentes de ingresos para que pudiesen atender los servicios públicos que les correspondían, y fortalecer su independencia política. En lo administrativo, la reforma municipal señalaba, entre otras cosas, la competencia mínima de los municipios, al delimitar en este texto constitucional los servicios que quedan a

cargo de dicha autoridad. En lo económico, la reforma municipal, precisaba en este nuevo artículo los “rubros económicos a favor de las haciendas de los municipios que no están sujetos a que les sean otorgadas por la legislatura local”. Por último, en lo que toca al ámbito de desarrollo regional, se inició una política descentralizadora que se propuso utilizar el gasto público federal para revertir el desarrollo regional desequilibrado. En esta estrategia destacó “la incorporación de los gobiernos estatales y municipales a la toma de decisiones sobre inversión pública federal en las localidades a través de los convenios únicos de desarrollo; los programas estratégicos de integración regional, y la política de desarrollo urbano, basada en el impulso al crecimiento ordenado de las ciudades de tamaño medio”.

Posteriormente, tenemos otra reforma en materia municipal en 1999, la cual muestra más avances significativos en la materia, sin embargo, la realidad que se necesita en los municipios requiere del apoyo en la práctica en esta ocasión más que en lo formal. Es decir, el municipio, debe abocarse a la operatividad local, y ya no tanto en ganar terreno en el marco jurídico, ya que parece que las facultades del municipio son suficientes en lo formal; pero por el lado de la práctica y principalmente, la colaboración entre localidades para detonar el desarrollo regional, son casi inexistentes.

Conforme a lo particular de la reforma al artículo 115 constitucional, Pérez López (2000: 8-12) señala una visión general:

El artículo 115 fue reformado ampliamente, quedando sin cambios el encabezado del precepto, algunos párrafos de las fracciones I, II, III e inalteradas las fracciones VI y VIII. 1) Señalar la separación entre el presidente municipal como órgano del ejecutivo del ayuntamiento y el cabildo como órgano legislativo y de control y que la elección de los integrantes de éstos órganos fuese simultánea y el boleta separada. 2) De acuerdo con el nuevo primer párrafo, cada municipio será gobernado por un ayuntamiento, con lo que se supera una concepción eminentemente administrativa de una forma de expresión del poder político, por otra más acorde a su naturaleza constitucional. 3) La reforma estableció que la ley local definirá el número de regidores y síndicos que conformarán, junto con el presidente municipal, al ayuntamiento. 4) Se prevé que la competencia que la Ley Suprema de la Unión atribuya al gobierno municipal será ejercida exclusivamente por el ayuntamiento. 5) Es reiterada una idea primigenia del Municipio Libre: la inexistencia de autoridades intermedias entre esa institución y el gobierno local. 6) La reforma municipal de 1999 evitó un tema perfilado como tabú: la reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento. 7) Algunas fiscalizaciones de las cuentas municipales. 8) Atribuciones nuevas sobre planeación, desarrollo urbano municipal y participación en reservas territoriales. 9) Algunas nuevas virtudes acerca de seguridad pública y policía preventiva municipal.

De esta manera, en conclusión, la reforma municipal de 1999 la podemos simplificar con los siguientes puntos, que muestra Pérez López (2000: 18-19) en algunas de sus conclusiones:

- a) La reforma municipal de 1999 aclaró que el ayuntamiento es un órgano de gobierno de los municipios mexicanos y especificó el estatuto constitucional de sus integrantes, así como el de los miembros de los concejos municipales.
- b) En cuanto al derecho municipal, cuyo fundamento básico esta en el artículo 115, debe enriquecerse en cuanto a su técnica, sin llegar a ser incomprensible para quienes resultan electos para los ayuntamientos.
- c) Hay señalados avances respecto a la justicia administrativa municipal, al abrir las posibilidades para fincar medios de defensa de los particulares frente a los actos de la administración municipal.
- d) En materia de hacienda municipal, la reforma de la fracción IV del artículo 115 está marcada por un aminoramiento de una exención tributaria; la adición de una atribución a los municipios para proponer la cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y la tablas de valores unitarios de suelo y construcciones a las legislaturas de los Estados, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
- e) El derecho urbanístico y su participación en materia de las reservas territoriales, que precisan los ámbitos de la coordinación de la Federación, los Estados y los Municipios.
- f) Y la menos afortunada de las modificaciones del artículo 115 fue en materia de la seguridad pública municipal, al abrir espacios favorables para los gobernadores de los Estados, de demérito de los ayuntamientos y mantener inalterada la facultad del Presidente de la República para disponer de la fuerza pública de los lugares donde resida de forma temporal o permanente.

Así, el municipio ha tenido un respaldo jurídico gracias a las reformas, adiciones y/o adecuaciones que ha presentado el artículo 115 constitucional en estas dos importantes fechas, sin embargo, algunos de sus puntos más atrasados son la cuestión de la seguridad pública, que es una tarea pendiente entre los tres órdenes de gobierno, ya que parece que la solución en materia de seguridad, no es fortalecer una sola policía –en este caso la Policía Federal-, más bien parece una tarea conjunta, donde las aportaciones desde la Policía Municipal deberían ser de gran contribución y como pieza única de inteligencia para llevar información y cooperar de la mano con la Policía Estatal y Federal.

Realizar todas las reformas necesarias en materia municipal de ninguna manera es una tarea sencilla, es sumamente largo y sinuoso el proceso que se debe recorrer para obtener los resultados deseados; sin embargo, las reformas constitucionales que ha sufrido el artículo 115 constitucional, son muestra de avances sustanciales que favorecen la descentralización y al mismo tiempo, al fortalecimiento del federalismo en México apoyándose en un desarrollo regional incluyente e integral:

Tipo de competencias y funciones básicas por ámbito de gobierno (síntesis)

Municipal	Estatad	Federal
<ol style="list-style-type: none"> 1. Planeación del desarrollo municipal. 2. Prestación de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. 3. Alumbrado público. 4. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición de residuos. 5. Construcción, equipamiento y mantenimiento de calles, parques y jardines. 6. Servicio de panteones. 7. Servicio de rastros, mercados y centrales de abasto. 8. Seguridad pública, policía preventiva y tránsito municipal. 9. Otras funciones determinadas por los congresos locales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planeación del desarrollo estatal. 2. Protección del medio ambiente natural. 3. Protección civil. 4. Servicios locales de salud y educación. 5. Construcción de carreteras. 6. Desarrollo social local. 7. Policía preventiva y ministerial local. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planeación del desarrollo nacional. 2. Regulación sobre recursos y reservas naturales. 3. Desarrollo social sectorial. 4. Regulación de servicios de salud y educación. 5. Regulación del desarrollo nacional y regional en comunicaciones y transportes. 6. Protección de zonas arqueológicas. 7. Regulación del desarrollo turístico. 8. Defensa nacional. 9. Policía federal. 10. Política fiscal. 11. Sistema bancario. 12. Regulación del comercio internacional. 13. Regulación económica general.

Fuente: González Madrid (2009: 109).

En síntesis, a partir de la crisis de 1975-76, podemos decir que existe un parteaguas en materia de leyes de coordinación fiscal que amparan más a las entidades federativas y a los municipios, por lo tanto, en la década de los ochenta, se da un espectacular florecimiento de políticas descentralizadoras que amparan de forma innovadora al municipio y a las entidades federativas. Sin embargo, únicamente significaría un ligero avance en una descentralización total, porque es evidente que el primer paso se había dado y de forma contundente, pero la meta aún se encontraba lejana de la posición de aquellos años.

Naturalmente, cualquier avance en el largo andar de un nuevo federalismo, por mínimo que parezca, es de celebrar, ya que significa que nos encontramos un poco más cercanos al fin último de la descentralización, sin embargo, los años transcurridos comparado con los avances en materia, parecerían que no estaban a la altura de las circunstancias; pero no obstante, la década de los ochenta fue muy luminosa y sin duda, se avanzó más, que incluso en décadas enteras del siglo XIX.

Capítulo 4

Los problemas y los límites de la estrategia de descentralización

El presente capítulo aborda temas cruciales en materia de descentralización, comenzaremos con el primer apartado, en donde detallaremos los problemas de gasto público en el ámbito regional y local, que genera bajo crecimiento para estas zonas; en el segundo apartado, explicaremos de manera general, los ingresos que percibe cada entidad federativa; en el tercero, señalaremos los datos precisos que demuestren la clara dependencia de los gobiernos locales hacia los recursos federales; en el cuarto, hablaremos un poco en cuanto a la innovación municipal y la escasez de fondos públicos y por último, en el quinto apartado, sopesaremos los riesgos de la descentralización, marcando los límites que representa y los retos que tenemos por delante.

El viejo problema de la administración pública consiste en traducir la voluntad política y la razón de Estado en acciones concretas que tengan el efecto esperado.

Enrique Cabrero Mendoza.

4.1 Gasto público y bajo crecimiento económico.

Los países que adoptan el sistema federal para su organización política, especialmente en América Latina, presentan un considerable problema en gasto público y bajo crecimiento económico. Es habitual, en países subdesarrollados, que se presenten cifras altísimas de gasto público y notas paupérrimas en crecimiento económico, por lo tanto se debe mencionar claramente, que en México, las Entidades Federativas y los Municipios sufren, con mayor impacto, el enorme, pero muy mal distribuido, gasto público y el nulo crecimiento económico de la Federación.

Todo régimen u orden de gobierno tiene que gastar (considerando que, cuando el gasto público se usa adecuadamente, es considerada inversión pública), de eso no existe el menor ápice de duda, pero resulta inaceptable que durante décadas consecutivas, el gasto público rebase a la recaudación, lo que provoca evidentemente un déficit considerable en las finanzas públicas de cualquier esfera de gobierno. Sin embargo, el gran problema del gasto público, es que no es distribuido de la mejor manera, los datos muestran que es altamente centralizado el país en materia de gasto público.

Con respecto al gasto público, **Cabrero (1998: 39)** menciona: “Actualmente se desarrolla en México un amplio programa sobre un modelo de nuevo federalismo que incluye mayor participación de estados y municipios en programas de bienestar. Sin embargo, hoy por hoy el caso mexicano sigue siendo uno de los que presenta un mayor grado de centralización fiscal en América Latina, ya que sólo el 3 o 4 por ciento del gasto público se asigna desde este nivel de gobierno”. Y resulta evidente de esta manera, inducir que el fracaso del bajo desarrollo económico proviene, en cierta medida, del casi inexistente gasto público estatal y municipal.

En sentido estricto, es natural que el gasto público no sea el mismo en las treinta y un entidades federativas, ni en los más de cinco mil municipios. Los municipios marcan la pauta en el nivel del gasto conforme a su desarrollo económico, es decir, el desarrollo económico juega un papel preponderante en el caso más particular de los municipios; por ejemplo, Naucalpan en el Estado de México, es el municipio mexicano que más aporta al Producto Interno Bruto a nivel Nacional y pues resulta evidente que necesita mucho más gasto público que algún municipio de Oaxaca, Chiapas o Guerrero.

Podemos señalar primeramente, datos en la transición a la década de los setenta, en donde se utilizó como política pública al gasto, para detonar el crecimiento y el desarrollo económico. De esta manera, se puede ver el aumento gradual en la inversión del gasto público:

Gasto público, % del PIB

	Total	De inversión	Social
1969	26.1	7.0	4.7
1970	24.6	6.6	4.5
1971	24.8	4.6	5.3
1972	16.4	5.9	6.3
1973	29.5	7.2	6.3
1974	30.7	7.2	6.7
1975	36.4	8.7	7.3
1976	37.9	7.9	8.1

Fuente: **Tello (2007: 478)**

Posteriormente, un segundo fotograma nos arroja los siguientes datos en gasto público:

Gasto público, % del PIB

	Total	De inversión	Social
1977	30.0	7.8	7.8
1978	31.2	9.5	7.8

1979	32.7	10.3	8.4
1980	34.4	10.7	8.1
1981	40.9	12.1	9.2
1982	47.2	10.2	9.1

Fuente: Tello (2007: 547)

El desarrollo económico va íntimamente ligado a la percepción del gasto público, se trata de detonar el desarrollo regional y aunque parezca contradictorio, requiere del gasto público, que a su vez, se transforma para estos estados o municipios en inversión pública, que sumado a la inversión privada, podría generar resultados importantes.

Desde el ámbito regional se puede decir que la descentralización en especial, en materia de gasto público, apenas llega a las Entidades Federativas y por ende, a los municipios; lo que consecuentemente genera niveles de producción muy bajos y un crecimiento económico inexistente a nivel regional. Cabrero (1999: 126) nos muestra un cuadro, donde se aprecia claramente durante 1983 a 1993, la estructura porcentual del gasto por esferas de gobierno:

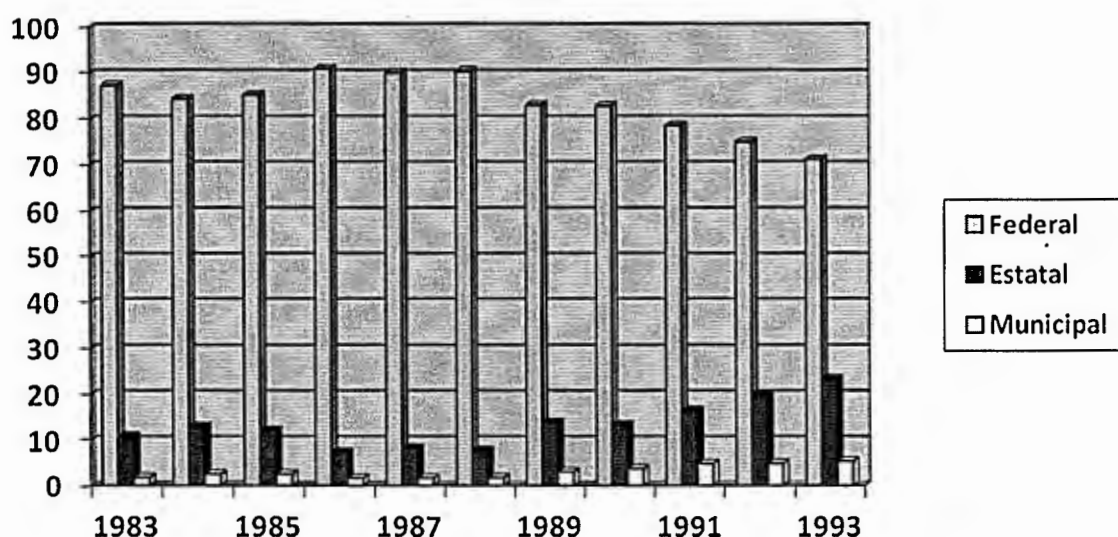
Estructura porcentual del gasto por niveles de gobierno

Año	Hacienda federal	Hacienda estatal	Hacienda municipal
1983	84.0	14.2	1.8
1984	80.5	16.9	2.6
1985	81.5	16.0	2.5
1986	88.9	9.5	1.6
1987	88.0	10.4	1.6
1988	88.4	9.8	1.8
1989	80.0	17.0	3.0
1990	79.1	17.1	3.8
1991	74.2	21.0	4.8
1992	70.4	24.7	4.9
1993	64.5	30.5	5.0

Fuente: Cabrero (1999:126)

Con las medidas descentralizadoras de 1983-93 se ofrecieron apenas los principios para una nueva forma de distribuir el ingreso, por lo que es evidente que la tendencia a bajar en el caso de la Federación, y de aumentar de las entidades federativas y los municipios; continuará si se da continuidad al proceso descentralizador integral y no únicamente, como ya lo mencionamos anteriormente, como una simple y sencilla desconcentración.

Distribución del gasto por esfera de gobierno (Porcentaje respecto del total)



Fuente: Elaboración propia con datos en Cabrero (1999: 126-127)

Podemos ver claramente que los avances en materia de presupuesto y gasto público han tenido ínfimos resultados durante este periodo, pero sin duda, es el primer paso hacia una descentralización efectiva, ya que en diez años se ha visto una mejora raquítica, pero tendencia positiva al fin, hacia donde realmente queremos ir. Sin embargo, no se podía echar las campanas al vuelo porque efectivamente, parecía que se había detonado la descentralización en México, pero había que mantener la tendencia para mejorar la administración pública en todas las esferas de gobierno.

De igual manera, podemos señalar que México presenta una desventaja sustancial en comparación con los gastos públicos de otras naciones. Por ejemplo, países altamente descentralizados como Alemania, Australia, Canadá, EUA, Austria y Francia, presentaban datos altísimos y con un margen muy amplio con respecto a México. Para ilustrarnos de mejor manera, podemos ver el siguiente cuadro:

Participación de los niveles de gobierno en el gasto público total para varios países

	1982	1986	1991
Alemania			
Central	58	58	61
Regional	25	25	23
Local	17	17	16

Total	100	100	100
Australia			
Central	59	60	57
Regional	35	34	37
Local	6	6	6
Total	100	100	100
Austria			
Central	69	70	69
Regional	14	13	14
Local	17	17	17
Total	100	100	100
Canadá			
Central	42	43	42
Regional	41	41	42
Local	17	16	16
Total	100	100	100
EUA			
Central	58	58	56
Regional	21	22	23
Local	21	20	21
Total	100	100	100
Francia			
Central	83	82	81
Regional	0	0	0
Local	17	18	19
Total	100	100	100
México			
Central	91	78	81
Regional	8	18	15
Local	1	4	4
Total	100	100	100

Fuente: Cabrero en Varios Autores (1996: 593)

4.2 Dependencia de los gobiernos locales de fondos federales.

Al haber adoptado la organización política federal, el país se ha visto en la necesidad de otorgar recursos a las Entidades Federativas y a los Municipios. Como sabemos, el país está geográficamente dividido en treinta y un Entidades Federativas y un Distrito Federal, en donde residen los Poderes de la Unión. Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cada Entidad Federativa recibe únicamente tres fuentes de ingresos: 1) ingresos propios, provenientes de algunos impuestos que se van directamente a las arcas estatales; 2) el Ramo 28, que son recursos asignados a las Entidades Federativas

de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal; y 3) el Ramo 33, que son transferencias hacia cada Entidad y el Distrito Federal, con la particularidad que se divide en ocho fondos el mismo Ramo.

La creación del Ramo 33 se dio a partir de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en 1997, en el contexto de esta nueva política se transfirieron recursos federalizados a los estados y municipios para la atención de responsabilidades mayoritariamente de desarrollo social. Como se mencionó, actualmente el ramo 33 está formado por ocho fondos, a continuación mostraremos dichos fondos de una manera más específica.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Pública de Desarrollo Social (CONEVAL) México, en *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, estos son los fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB). El destino de los recursos es la educación básica, el antecedente del fondo es el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Escuela Básica, se creó en 1998 y la dependencia coordinadora es la Secretaría de Educación Pública (SEP).
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). El destino de los recursos son los servicios de salud a la población abierta, el antecedente es el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, se creó en 1998 y su dependencia coordinadora es la Secretaría de Salud (SALUD).
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. (FAIS). Su destino es la infraestructura social básica, el antecedente son los Recursos del Ramo 26. Programa Nacional de Solidaridad, se creó en 1998 y su dependencia coordinadora es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM). Se destinan los recursos a las obligaciones financieras y desarrollo municipal, su antecedente son los Fondos de Desarrollo Municipal, se funda en 1998 y su dependencia coordinadora es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). El destino de los recursos por una parte es, los desayunos escolares y acciones de asistencia social, y por otro lado, la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de educación básica y superior. El antecedente de cada uno es, los desayunos escolares y el Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPCE): Infraestructura Educativa, respectivamente; ambos se fundan en 1998 y su dependencia coordinadora de la primera es la Secretaría de Salud (SALUD) y de la segunda, la Secretaría de Educación Pública (SEP).
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica de Adultos (FAETA). Su destino es la educación tecnológica y educación para adultos, su antecedente es el Convenio de coordinación CONALEP e INEA, se creó en 1998 y su dependencia coordinadora es la Secretaría de Educación Pública (SEP).

7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Se destinan los recursos a la seguridad pública, su antecedente es el Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública, se fundó en 1998 y su dependencia coordinadora es la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Los recursos van hacia la infraestructura física y saneamiento financiero, su antecedente está en el Ramo 23, es el más reciente, se creó en 2006 y su dependencia coordinadora es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

El Ramo 33 ha sido objeto de investigaciones de diversas disciplinas, ya que los ocho fondos surgieron para atender distintos problemas de la población, no obstante, la ausencia de una norma precisa, así como la heterogeneidad y las limitaciones de la información disponible acerca del destino de los recursos, ha derivado en una escasa documentación de los resultados obtenidos mediante la aplicación de los fondos respecto a su eficacia para atender las necesidades de la población.

La creación del Ramo presupuestario 33, sin duda, ha constituido un avance en el punto de valorar las acciones públicas desde el punto de vista de desarrollo social; con este ramo y con otros cambios presupuestarios, los gobiernos estatales y municipales han visto multiplicada su capacidad de gasto e inversión; han obtenido seguridad en la continuidad de presupuesto; y se ha reducido, de modo significativo, la desigualdad de las transferencias a las entidades. Sin embargo, los estudios emprendidos por el CONEVAL, muestran desafíos sustanciales. Tal vez el más serio consiste en el desfase entre el rápido cambio en la estrategia del gasto y el lento avance de las instancias institucionales y normativas, en los tres órdenes de gobierno, que deben garantizar que este cambio se manifieste en avances importantes en los sectores de educación, salud, infraestructura social y seguridad pública, entre otros.

Evidentemente, es insuficiente estos tres aspectos en lo que se conforman los propios ingresos de las Entidades Federativas, hacer un balance de qué tanto falta o qué tanto sale sobrando no parece una tarea demasiado complicada. Sin embargo, cada Entidad Federativa recibe distinta cantidad de recursos, por ejemplo, el Ramo 33 que se divide en ocho fondos, toma ciertos niveles de jerarquía en la asignación de los recursos.

Es natural que cada Entidad posea distintas sumas, pero lo realmente alarmante es la disparidad que se puede llegar a encontrar en estos rubros. Incluso se ha llegado a hablar de un “déficit institucional” en todos los órdenes de gobierno, ya que se gasta más de lo que se ingresa tanto a nivel federal, estatal y municipal. Al respecto, Aguayo (2011) menciona:

En aquel México presidencialista y centralista muchos creíamos que el federalismo era una piñata repleta de virtudes. Ernesto Zedillo pensaba lo

mismo cuando aumentó en 20 puntos el monto de las transferencias federales a estados y municipios; el monto ha seguido creciendo porque no para de aumentar el gasto público federal. Si en 1995 se enviaban al interior 49 mil millones de pesos, en 2010 ya fueron un billón 22 mil millones. Se disparó 416% en 15 años.

Sin embargo, la cantidad como en muchas otras artistas de la vida misma, no asegura la calidad, es decir, a partir del sexenio de Ernesto Zedillo se apuntaló el nuevo proyecto federalista, pero que nunca llegó a detonar de la manera que todos queríamos, porque no basta con proporcionar recursos a los municipios y entidades federativas; más bien, de lo que se trata es de construir un andamiaje lo suficientemente sólido para bajar la precariedad municipal, y esto a la vez, logrará disminuir poco a poco la enorme dependencia de los gobiernos locales de las transferencias federales.

Casar (2013) comenta en el mismo tenor que Aguayo:

Hay una explicación. Lo único que realmente se ha “descentralizado” es el gasto. Los gobiernos estatales han obtenido cada vez más recursos para gastar sin incurrir en el costo de recabarlos o justificar su destino. Hoy los estados ejercen 33 centavos de cada peso que gasta la Federación. En cambio la pereza fiscal permanece: los estados dependen, en promedio, en 78% de lo que les da la Federación y sus ingresos propios sólo alcanzan diez por ciento. En los últimos seis años las participaciones y aportaciones aumentaron 17 y 15%, respectivamente, y la deuda 111 por ciento. En estas condiciones, los titulares de los ejecutivos locales no protestan porque están frente a un centralismo que les llena las arcas sin que les pidan ni responsabilidades ni cuentas.

Sencillamente vemos que tanto las entidades federativas como los municipios, se encuentran sumergidos en un círculo vicioso que no les permite generar sus propios ingresos, y que al mismo tiempo no se les obliga a la rendición de cuentas de lo poco que llegan a recaudar, porque a final de cuentas, llegará otra transferencia federal a sanar las finanzas públicas locales. Es aquí, donde radica parte de la problemática central de la vida federal del país, ya que no existe la coordinación adecuada, ni la disposición de ambas esferas de gobierno para ejercer de mejor manera el gasto, los recursos disponibles y mejorar la recaudación.

Martínez Assad y Ziccardi (1987); Merino (1994); Cabrero (1995) y Rodríguez (1999), mencionan que los estados se encuentran centralizados por la federación y que el mismo mal aqueja a los municipios y se lo ejercen las mismas entidades, de esta manera, hay una repetición en la conducta de sometimiento en los tres órdenes de gobierno. En el mismo tenor Rodríguez (1999: 82) menciona:

Aunque en principio el municipio mexicano es la unidad gubernamental para los fines administrativos locales, en realidad las facultades del ayuntamiento han estado tradicionalmente limitadas por el gobierno estatal y federal. Aunque la Constitución de 1917 estipula que los municipios serán autónomos, no establece específicamente *cómo* habrá de ejercerse esta autonomía. Por lo tanto, la cuestión fundamental del cambiante papel de estados y municipios en el sistema federal mexicano se refiere al grado de autonomía que han rescatado de la ciudad de México. Se acepta casi unánimemente que, en realidad, se ha generado muy poca autonomía.

Conforme baja cada esfera de gobierno, la dependencia a la esfera inmediata anterior es considerablemente visible. Es decir, el municipio depende en gran medida del ámbito federal, pero también del estatal; mientras que las entidades federativas, únicamente tienen por encima la esfera federal, lo que resulta en una especie de pirámide invertida, donde el grueso de los recursos y la toma de decisiones se concentran en la esfera federal y estatal. Al respecto, Fagen y Tuohy (1972: 20-21) señalan:

Cada nivel sucesivo de gobierno es más débil, más dependiente y más empobrecido que el nivel superior a él. Dado que el municipio se encuentra en la base de la cadena federal-estatal-local, en realidad es –a pesar de su designación oficial como “municipio libre”– la unidad de gobierno menos autónoma de la República. Un ayuntamiento o gobierno municipal se constituye normalmente al gusto de las autoridades estatales, controla muy pocos fondos y está limitado jurídica y políticamente a funciones de mantenimiento y administración.

Por lo tanto, es evidente deducir que los municipios dependen en su totalidad de la esfera federal y en un poco menor medida, de la esfera estatal. Y esto es en diversas ramificaciones de entender el concepto dependencia, ya que lo englobamos en una dependencia económica, política, jurídica y hasta cultural. Por esta razón, los municipios en México enfrentan apenas el sinuoso inicio que lleva a la verdadera autonomía municipal, a eliminar los estigmas que han atado al municipio como un órgano de gobierno débil, sin la capacidad de ordenar y regular la delimitación geográfica correspondiente.

El primer paso para eliminar o al menos disminuir, esta grosera dependencia municipal, debe ser la económica porque evidentemente, partiendo de una mejor fiscalización municipal, se pueden manejar más recursos en municipio para tratar de controlar desde la seguridad pública hasta ámbitos mucho más complejos como la salud y el desarrollo de la ciencia y tecnología. Es normal pensar que no es una labor sencilla, sin embargo, parece ser el único cambio viable para otorgar el verdadero calificativo de “libre” al municipio en México.

4.3 Nuevas facultades municipales y escasez de fondos públicos.

La escasez de fondos a nivel municipal ya la hemos tratado y evidentemente esto genera que el municipio deba fortalecerse con nuevas facultades, que forzosamente deberían de ir perfectamente canalizadas en cada uno de los tópicos más necesarios en la vida municipal. Por ejemplo, recursos económicos y en especie para ampliar la seguridad pública municipal, para evitar que sólo exista la policía estatal, federal y el ejército, ya que existen algunos municipios en los que no existe una sola patrulla municipal, por lo que se encuentran demasiado vulnerables y dependen de la cantidad de elementos y unidades que mande la entidad federativa o la misma federación.

Entonces, le dependencia federal de los municipios y de las entidades federativas es muy latente y es algo que necesariamente se tiene que corregir y a la brevedad. Merino (2003: 279) agrega:

Los ingresos totales de estados y municipios acusan un alto grado de dependencia de los provenientes de participaciones en impuestos federales. Tomadas en su conjunto, las participaciones en impuesto federales representan el 80 por ciento de los ingresos ordinarios de los estados y el 70 por ciento en el caso de los ayuntamientos. Esta brecha vertical se agudiza en el caso de algunas entidades federativas como Tabasco, Baja California Sur, San Luis Potosí o Colima, donde se presentan entre el 89 por ciento y el 92 por ciento. Situaciones similares se presentan en el caso de diversos municipios donde es frecuente que alcancen más del 90 por ciento.

De esta manera, retomando las cifras de países en plenitud federal como Estados Unidos, Alemania, Austria, etc., es alarmante las cifras que presenta México y su notoria incapacidad de hacer leyes que protejan la autonomía municipal, que generen su propio sistema de coordinación y que administren por sí mismos sus propios recursos. Pongámoslo de este modo, el municipio al ser el orden de gobierno más cercano al ciudadano, posee la fantástica posibilidad de crear leyes mucho más cercanas a la realidad, ya que su horizonte de opinión es mucho más cercano y palpable a la realidad cotidiana de los habitantes de una localidad; lo que significa que el municipio tendería a equivocarse menos en políticas públicas que a nivel estatal o federal.

A partir de 1994 se vino una nueva oleada de fervor hacia un Nuevo Federalismo, tanto Miguel de la Madrid como Carlos Salinas había puesto énfasis en el fortalecimiento del federalismo y el apoyo al municipio; durante la década de los ochenta y principios de los noventa, se crearon nuevos fondos de apoyo al desarrollo regional y municipal, intenciones buenas que parecían en el fondo más inalcanzables que optimistas. En 1994 el flamante candidato a la presidencia por el PRI, Luis Donaldo Colosio decía en Morales y Palma (1995: 179): "Es la hora de superar la soberbia del centralismo, de apoyar decididamente al municipio; es la hora del nuevo

federalismo; es la hora de dotar de mayor poder político y financiero a nuestros estados". Sin embargo, es una verdadera lástima lo que ocurrió meses después.

No tuvo otra opción Ernesto Zedillo que entrar al relevo y con todo el paquete, o casi todo, que había propuesto Colosio y eso, evidentemente incluía un mensaje donde el Nuevo Federalismo sería un eje rector en su mandato, le otorgaría nuevas y mejores facultades al municipio, lo que significaría no sólo darle continuidad al proyecto de Colosio, si no empujarlo con mayor fortaleza y adoptarlo casi como una idea propia del distinguido economista.

El resultado lo conocemos todos, caos en el partido de Estado, turbulencia política durante casi todo el sexenio y quedo listo todo para en dos mil, acceder a la ansiada alternancia política. Esto significó indudablemente, que los programas y facultades municipales mostraron cierto nivel de estancamiento, no se lograron los objetivos que se habían trazado con programas como Solidaridad y el estancamiento en la descentralización se había acentuado.

Tal y como lo menciona Gurza (2002) la más importante reforma que se ha dado en materia municipal hasta la fecha es la que expusimos en 1983, sin embargo, existen pequeños pasos que posteriormente se efectuaron, como la reforma de 1999 que también ya mencionamos anteriormente. Pero ante la notoria escasez de fondos municipales, las modificaciones al sistema de transferencia federales han sido las que más han sufrido cambios, evidentemente sin que éstas hayan tenido un avance significativo para lograr la suficiente autonomía municipal.

El Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) de Ernesto Zedillo incluyó una serie de medidas que ya había lanzado desde sus propuestas de campaña como ejes rectores, mencionaba que "Municipios con mayor libertas serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mejores gobiernos". Y así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 enfatizaba en la necesidad de transformar al Sistema de Coordinación Fiscal en un Sistema de Coordinación Hacendaria; una acción prioritaria que señalaba el Plan para llegar al Nuevo Federalismo.

Al respecto de las nuevas facultades de orden fiscal, Ortega en Varios Autores (1996: 633) señala: "Las recientes reformas otorgaron mayores facultades al nivel local de gobierno: el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), a partir de 1997, el impuesto sobre adquisición de inmuebles, la concurrencia para gravar los servicios de hospedaje, y la facultad para imponer tasas locales adicionales, a partir de 1997, al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos."

Los gobiernos locales deben estar convencidos de obtener mayor autonomía frente a las entidades federativas y por supuesto, ante la federación; sin embargo, las nuevas facultades que necesariamente deben tener los gobierno locales deben de ser muy particulares en cada caso. Por ejemplo, en el sector salud los gobiernos locales, en la

mayoría de los casos, no son autosuficientes ya que como sabemos, la salud es un ámbito demasiado costoso para el Estado, pero equilibrar un poco la balanza en los gastos que requiere la salud a nivel local sería adecuado, logrando que el ayuntamiento del gobierno local planeara una política pública conjunta con la esfera estatal y federal, lo que inevitablemente lograría una mejor calidad en el servicio y a su vez, se le proporcionaría nuevas facultades a los gobiernos locales en pro de su fortalecimiento.

Naturalmente, la escasez de fondos municipales va de la mano a la dependencia económica de los gobiernos locales frente a la Federación, es importante señalar que hay municipios en los que se depende hasta un noventa o noventa y cinco por ciento de las transferencias federales, lo que es un claro indicador de la ineficiencia del Sistema de Coordinación Fiscal de dotar de sus propios recursos a los gobiernos locales. Sin embargo, dicha escasez de recursos también tiene un cierto grado de responsabilidad en el destino que tienen algunos de estos recursos, es decir, que los pocos recursos que obtienen los gobiernos locales para ejercer el gasto público, en la gran mayoría de los casos, es mal distribuido o incluso algunos municipios llegan al despilfarro, por lo tanto, tenemos una corresponsabilidad en el asunto de la escasez de fondos municipales, ya que por sí solos se dispone de bajos recursos y encima de eso no se optimizan para maximizar los beneficios, pues resulta evidente que el binomio no es muy halagador.

4.4 Límites y retos de la descentralización.

En muchas ocasiones se ha mencionado por parte de los positivistas, amantes del centralismo total, que la descentralización posee más desventajas que las que se pudieran representar como ventajas, que los límites de la descentralización son demasiado acotados y que en caso de incurrir en una falla, la desestabilidad del país sería irreversible. Y es correcto, los límites de la descentralización deben estar marcados visiblemente y resaltados, sin embargo, en lo que no compartimos es que nosotros afirmamos que en la descentralización existe un amplio campo de maniobra que podría en un momento dado, flexibilizar los límites, para evitar rebeliones, levantamientos e incluso independencias o golpes de Estado.

Podemos empezar de manera didáctica, mostrando algunos datos que nos ofrece Cabrero (2004: 753-784) en relación a la precariedad que viven algunos municipios, datos que sin duda, nos darán un panorama más claro de los retos que enfrenta una descentralización más eficaz en México:

- En 64% de los municipios del país no existe siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal y en 22% no está actualizado. Es decir, alrededor de 86% de los municipios no cuenta con una normatividad administrativa interna de base.
- En casi 80% de los municipios no hay un reglamento para la planeación.

- En 52% de los municipios no hay un reglamento de obra pública.
- En 20% de los municipios no hay un plan de desarrollo.
- En el año 1995, 72% de los municipios cobraba directamente al predial, en el año 2000, este porcentaje subió a 81%.
- Sólo en 66% de los municipios del país los valores catastrales están actualizados.
- En 60% de los municipios del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto, tales como una oficialía mayor o una dirección administrativa.
- La gran mayoría de los municipios (75%) reconoce haber recaudado impuestos y derechos 75% por debajo de lo presupuestado.
- En 17% de los municipios todavía no existe una sola computadora para tareas administrativas.

Cabrero (2004: 753-784) engloba al final que:

Es indudable que el federalismo fiscal mexicano debe introducir las reformas necesarias para ampliar los espacios de acción y disponibilidad de recursos de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, es igualmente cierto que los gobiernos subnacionales deben desarrollar o consolidar en el corto plazo mayores capacidades administrativas y profesionales para llevar a cabo la tarea a de la hacienda local; de nada servirían más recursos si las estructuras locales no pueden hacer el mejor uso de ellos y generar el mayor impacto posible en el bienestar regional y local.

Los gobiernos municipales deben asumir su responsabilidad fiscal, mejorar sus recaudación, no descuidar el cobro de derechos, abandonar de una vez por todas el "populismo fiscal", promover la capacitación y respetar los méritos profesionales, particularmente en áreas financieras, y cuidar escrupulosamente el gasto, rindiendo cuentas de manera sistemática y abierta a la población sobre el manejo de los fondos públicos de la hacienda local.

La realidad, tanto en nivel estatal como en el municipal, es heterogénea y diversa; por consiguiente, una política de descentralización fiscal exitosa deberá incorporar dos características: diferenciación en el *ritmo* de si implementación y diferenciación en los *instrumentos* para su promoción.

El municipio debe fortalecerse mucho más de lo que se ha hecho hasta ahora, de eso no hay la menor duda, la pregunta es hasta dónde debe darse todo el apoyo a los gobierno locales sin caer en exceso de descentralización, que también afecta directamente al fortalecimiento del federalismo. Por esta razón, es que debe existir un contorno lo suficientemente grueso para delimitar a la misma descentralización, es decir, fortalecer e impulsar la descentralización, pero con cierto recelo con límites, lo que Rodríguez (1999) llama: "descentralizar centralizando".

Podría sonar contradictorio y Rodríguez juega con eso, sin embargo, parece importante señalar que es plausible la propuesta, ya que por ejemplo, puedes comparar el enunciado haciendo una analogía: educar a un perro sin que muerda a su amo. Pero el cómo saber o conocer los límites de la descentralización es la tarea más complicada, ya que en un momento dado, un exceso de descentralización podría derivar en consecuencias terribles para el mismo federalismo, como un golpe de Estado o una declaración de independencia.

Justamente ese llamado “descentralizar centralizando” que también menciona Astudillo Moya (1999: 8):

Es necesario centralizar para poder cumplir ciertos objetivos del sector público, como lo son: la estabilidad económica, la correcta asignación de recursos y la redistribución del ingreso. Sin embargo, los argumentos a favor de una descentralización se orientan al costo de la toma de decisiones, los costos de información y las demandas de diversas personas por un variado universo de bienes y servicios públicos, se considera a la descentralización como “la condición de un mejor desarrollo para la sociedad y los individuos”.

Así, los límites y retos de la descentralización están íntimamente relacionados por un lado, los retos recaen en generar bastantes leyes que fortalezcan al municipio, pero marcando un límite que permita vislumbrar que encima de cualquier instancia jurídica se encuentra la federación. Un aparato que usualmente se tiene para conservar esto, es la seguridad pública, ya que los elementos municipales están subordinados por la policía estatal y ellos a su vez, por la policía federal o el mismo Ejército.

Ese “populismo fiscal” que menciona Cabrero (2004) es lo que a nuestro modo de ver las cosas, debe terminar. Los municipios deben hacerse responsables de sus finanzas públicas, pero con todo lo que eso conlleva; es decir, el municipio debe formar su propio sistema de coordinación que le permita recaudar lo suficiente para gastar en lo que la demarcación lo requiera, y que su vez, demuestre bajo un estricto mecanismo de rendición de cuentas en lo que se ha gastado, los planes que tiene a mediano y largo plazo. Esto irrevocablemente conducirá a una completa descentralización, pero que la mayoría de los municipios no están dispuestos a soltar los privilegios de las transferencias federales.

Los límites parecen ser la gran interrogante y los retos son claros, generar el marco jurídico necesario para el total fortalecimiento del municipio y las entidades federativas, homologar un sistema fiscal, que permita a los municipios la generación propia de recursos y que no dependan en los porcentajes tan escandalosos de hoy en día de las transferencias federales. Con esto, no queremos decir que las transferencias federales hacia las entidades federativas y los municipios desaparezcan, simple y llanamente se debe reducir de manera considerable dicha dependencia, con el fin de

acortar la brecha entre las transferencias federales y la fiscalización de recursos propios.

Los límites de la descentralización también los dictamina una crisis de gobernabilidad, que en el caso incurriría en una ingobernabilidad municipal, que sería consecuencia de un exceso de descentralización. Como por ejemplo, Alcántara (1995) señala en el caso de un detonante de ingobernabilidad fue la caída del Estado de bienestar; es decir, que un cambio drástico en el Estado este caso a nivel municipal, provocaría una mayor descentralización, pero que definitivamente, corre el riesgo de tambalear la estabilidad local.

Precisamente tanto Alcántara como Cabrero, coinciden en que un límite de la descentralización lo marcan los mismo gobiernos locales que no aceptan generar su propia recaudación, por el simple hecho de no transparentar la rendición de cuentas, lo que provoca que los municipios en México estén atados a la federación a través del "populismo fiscal" según Cabrero, que es difícil de abandonar.

Es principal reconocer que los retos de la descentralización continúan de manera constante, no se puede pasar por alto que las primeras reformas descentralizadoras consistentes y reales en el país datan apenas de 1983, lo que significa que la vida ha sido muy corta apenas de veinticinco años aproximadamente. Sin embargo, las bases están puestas y los retos son visibles, así que no hay nada que festejar aún, más bien hay que redoblar esfuerzos para conseguir los retos trazados y llevar a buen destino el Nuevo Federalismo fortaleciendo a las entidades federativas y a los gobiernos locales.

El Nuevo Federalismo implica retos importantes en la descentralización y del mismo modo, acarrea límites que no deben ser perdidos de vista, ya que indirectamente la reorganización del Nuevo Federalismo y la misma descentralización, puede y debe coexistir con la Nueva Gestión Pública (Arellano y Cabrero, 2005) para reivindicar la nueva existencia organizacional del Estado mexicano.

Los límites marcarán la pauta en el desarrollo de la descentralización y no nos oponemos a ello, ya que como lo mencionamos, se debe tener cuidado en la descentralización poniendo límites al mismo para estar conforme a la ley, evitando toda clase de rebeliones, independencias, etc. Entonces se puede hablar más que de límites, también de los riesgos que implica un exceso de descentralización, lo que desembocaría en algunas consecuencias que ya señalamos.

Es menester de las administraciones y por consiguiente de los tres órdenes de gobierno, atender las necesidades de los gobiernos locales, los retos de los municipios están latentes y hay material para resolverlo. Ante eso, Arellano y Rivera (1999: 89) comentan: "La realidad municipal en México impone un reto de dimensiones considerables para el estudio sistemático de sus problemáticas y de las soluciones que se están gestando y que se pueden implementar desde los espacios gubernamentales". Por eso es que los espacios gubernamentales tienen la "onza" para cambiar, innovar y

detonar el desarrollo regional que tanto ha buscado el Nuevo Federalismo, basándose en la descentralización como una forma innovadora de reorganización del Estado mexicano.

Los límites y retos en la estrategia de descentralización son múltiples y variados, lo que hacen que la estrategia se vuelva compleja y la tarea no sea ni en lo más mínimo sencilla; sin embargo, consideramos que los pasos que se han dado, se muestran sólidos y lo suficientemente contundentes para darle continuidad al proyecto, este convencimiento, nos da la energía necesaria para seguir impulsando el desarrollo en la estrategia de la descentralización para optimizar los recursos y la eficiencia del Estado mexicano y aportar algo significativo al desarrollo regional.

Conclusiones

En el primer capítulo pudimos observar claramente los modelos y teorías más importantes del federalismo, incluso describimos algunas experiencias en el mundo como el modelo estadounidense, alemán y brasileño. Las distancias entre estas organizaciones de Estado y México son bastante amplias con respecto a EUA y Alemania, pero mucho más cortas con una nación más parecida en formación y vida independiente como lo es Brasil. Sin embargo, la brecha parece no acortarse, más bien parece ensancharse en una muestra clara de que no se ha fortalecido el federalismo de la forma más adecuada.

El federalismo como organización de Estado, no es meramente una receta que pueda ser seguida al pie de la letra y garantice resultados fenomenales con seguridad, pero si refleja una organización efectiva, coordinada y hasta cierto modo innovadora que representa la mejor forma de gobernar. La experiencias muestran que el camino no es corto y que los pilares deben ser sumamente inteligentes al momento de colocarse, pero estamos convencidos que lograremos acortar distancias a los países federalistas avanzados.

En el segundo capítulo mostramos el proceso histórico evolutivo de las doctrinas federalistas en México, partimos de la Constitución Federal de 1824, conocimos algunos tropiezos y marcamos encarnizada lucha entre federalistas y centralistas durante la mitad del siglo XIX. Esto sin dudarlo, sirvió para esclarecer las ideas y reafirmar el ideal federalista que hasta con la dictadura del general Díaz, presentaba aún severas dudas en el fondo.

En el tercer y cuarto capítulo, tratamos de conjugar las políticas descentralizadoras de las década de los ochenta, la evolución fiscal, las reformas al artículo 115 constitucional y el fortalecimiento del federalismo como eje rector de los sexenios de fin de siglo XX; por lo que podemos decir, que el camino está sentado, sólo falta lo más difícil que es recorrerlo, pero estamos convencidos que el federalismo es la mejor forma de organización del Estado y que forzosamente tiene que innovarse la visión de gobernar, para que la sociedad se identifique con el aparato gubernamental y así lograr paulatinamente, un Nuevo Federalismo.

De esta manera más que un apartado de conclusiones, este apartado está designado a ser una sección de reflexiones para los politólogos, los científicos sociales y a la sociedad en general, que plantean una mejor vida política en su demarcación a nivel de organización gubernamental. Es decir, replanteamos lo que se ha hecho, los retos que faltan por lograr y mantener lo que se ha logrado de forma permanente en los ámbitos de la organización del Estado mexicano. Es nuestro deber como ciudadanos, apretar las tuercas para exigir mejoras sustanciales en las formas de gobierno de la clase política y hacer una reflexión de este tipo nos parece sumamente prioritario.

Las reflexiones van destinadas a los dos sectores más importantes de la vida pública, los gobernantes y lo gobernados, dichas reflexiones deben ser consideradas con el afán de construir nuevos sistemas de convivencia, retroalimentación, coordinación y sin perder de vista el fin de todo esto, el fortalecimiento de la democracia actual. Esto significa, que se deben reunir las reflexiones generalizadas por todos y cada uno de los actores de la sociedad, para de esta manera, tener una visión mucho más incluyente de los cambios que se requieren para organizar de la mejor manera al Estado mexicano.

Nos atreveríamos a decir que estamos a una cuarta parte del camino a la descentralización total que deseamos, las políticas descentralizadoras en su máximo esplendor en México, empezaron en 1983, es decir, tenemos treinta años, en donde mayoritariamente en los Planes Nacionales de Desarrollo se ha priorizado el fortalecimiento del federalismo y al municipio como la porción más endeble del escalafón, sin embargo, podemos afirmar que este proceso ha sido sumamente complicado y llevamos muchas desventaja en tiempo y espacio a las grandes naciones federalistas como Alemania y EUA.

Evidentemente el proceso ha sido significativamente largo, los intentos federalistas, como ya lo vimos, datan desde la instauración de la Constitución de 1824, que invadidos por el ideal federalista norteamericano, se instauró en México una Constitución de corte federalista, más como una copia fiel, que con el pleno convencimiento de la organización del Estado como tal. Pero el intento ha estado presente conforme la historia de México ha ido avanzando, nos hemos encontrado en el camino con obstáculos gigantes tales como la dictadura de Porfirio Díaz, que como se pregunta Hermet (1989) si la "dictadura es ¿la madre de las democracias?"; prácticamente se podría contestar en el caso mexicano que sí, ya que la dictadura de Díaz tocó fondo en proceso de gestación del país, evidenció los males del Estado y fortaleció el ideal federalista y la lucha incesante por la democracia.

El fortalecimiento del federalismo es una tarea, entonces, que nos aqueja a todos, desde su trinchera, por pequeña que sea, debemos subirnos al barco federalista, considerando que es la mejor manera de organizar al Estado, por esta razón, es que también se debe de innovar y evolucionar, pensando que hay nuevos retos y paradigmas que resolver como gobierno, que las necesidades de la población han cambiado y se han transformado en un cúmulo de complejidad, que puede llegar a rebasar un gobierno lineal, general y centralizado.

La sociedad civil ha tenido un proceso evolutivo que el Estado mexicano se ha negado a tener, la sociedad ya no responde a un actor pasivo en la política del país, la sociedad civil ha generado propuestas, alternativas y reclama al mismo Estado; un Estado que se niega a evolucionar de la mano de la sociedad y que el Nuevo Federalismo surge como esta evolución del Estado, nace como respuesta a las nuevas necesidades organizacionales del Estado para contrarrestar la evolución de la sociedad, que en ocasiones, rebasa a las mismas facultades de gobierno.

El Nuevo Federalismo cumple con los parámetros y las exigencias de una nueva sociedad, dispuesta a no ser un espectador, más bien, la sociedad reclama un papel protagónico, coestelar y pendiente de la rendición de cuentas. El Nuevo Federalismo ejemplifica de la mejor manera cómo puede avanzar una organización del Estado moderna, a la par de la evolución de la sociedad civil; la reorganización del Estado debe y tiene que ser un tema crucial en la coyuntura actual, la sociedad reclama esto, los anales de la historia lo dictaminan y el Nuevo Federalismo está listo para ser la tendencia.

Intentos a partir de la década de los ochenta, ha habido muchos, sin embargo, la realidad es que ha sido más como slogan de campañas políticas que como una verdadera política para implementar. Desde el sexenio de Ernesto Zedillo se ha venido manejando la idea de un Nuevo Federalismo, basado fuertemente en la descentralización y el fortalecimiento al municipio, pero los resultados no han sido ni cerca, los deseados.

Entonces, la sociedad civil ha pujado fuertemente por cambios estructurales en las formas de gobierno, tanto a nivel municipal, estatal y federal; y la idea del Nuevo Federalismo es una tendencia que toma fuerza, por ahora, especialmente en la investigación y la vida académica, más que en la administración pública como tal; sin embargo, nosotros estamos convencidos que lo mejor que puede hacer la administración pública, es considerar al Nuevo Federalismo y la descentralización como base de la reorganización del Estado mexicano.

Fuentes Consultadas:

Libros, Revistas, Informes:

- Aguayo Quezada, Sergio (2011), "Federalismo chafa" en *Reforma*. México, 24 de agosto 2011.
- Alcántara Sáez, Manuel (1995), *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: FCE.
- Arellano Gault, David y Cabrero, Enrique (2005), *La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate público* en Gestión y Política Pública Volumen XIV Número 3, II Semestre. México: CIDE.
- Arellano Gault, David y Rivera Sánchez, Liliana (1999), *Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social* en Gestión y Política Pública Volumen VIII Número 1, I Semestre. México: CIDE.
- Arriola Vizcaíno, Adolfo (1999), *El federalismo mexicano hacia el siglo XXI*. México: Themis
- Arriola Vizcaíno, Adolfo (2003), *Fray Servando Teresa de Mier. Confesiones de un guadalupano federalista*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Arze, F. Javier y Martínez-Vázquez, Jorge (2004), *Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua*. En Gestión y Política Pública, CIDE, México. Vol. XIII. Número 3, Segundo semestre.
- Astudillo Moya, Marcela (1999), *El federalismo y la coordinación impositiva en México*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas.
- Baca Olamendi, Laura (comps.) (2000), *Léxico de la política*. México: FCE.
- Badia, Miguel (1997), "Nacionalismo, federalismo y democracia territorial" en *Claves de razón práctica*, Madrid.
- Barragán Barragán, José (1978), *Introducción al Federalismo (La formación de los poderes en 1824)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Beltrán, Ulises y Portilla, Santiago (1986), "Descentralización del gobierno mexicano" en Torres, Blanca (Comp.) *Descentralización y democracia en México*. México: COLMEX.
- Benz, Arthur (1987), "Decentralization in the Federal Republic of Germany. A Case of Pragmatic Adaptation", en *International Review of Administrative Sciences*, núm. 4, vol. 53, p. 467.
- Berger, Miguel (1996), "El federalismo en Alemania: Aspectos fundamentales" en *Temas actuales sobre organización y funcionamiento de regímenes federales*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. No. 54-55. México.
- Bunge, Mario (1976), *La investigación científica*, Barcelona: Ed. Ariel, 5ta edición.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1995), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: Porrúa-CIDE.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. México: Porrúa-CIDE.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.) (1998), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. México: Porrúa-CIDE.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Nava Campos, Gabriela (coord.) (1999), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. México: Porrúa-CIDE.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2004), *Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?* En Gestión y Política Pública, CIDE, México. Vol. XIII. Número 3, Segundo semestre.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*. México: FCE.
- Calderón, José María (1972), *Génesis del presidencialismo en México*. México: El Caballito,
- Camargo, Aspásia (1993), "La Federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática" en Carmagnani, Marcello (Coord.) *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México: FCE-COLMEX.

- Carbonell, Miguel (2003), "El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias" en *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Carmagnani, Marcello (Coord.) (1993), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México: FCE-COLMEX.
- Carpizo, Jorge (1978), *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Carpizo, Jorge (1981), "Notas sobre el presidencialismo mexicano" en Kaplan, Marcos (coord.) *Estado, derecho y sociedad*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Carpizo, Jorge (1994), *La Constitución Mexicana de 1917*. México: UNAM.
- Casar Pérez, María Amparo (2013), "Federalismo de utilería" en *Excelsior*. México, 9 de octubre 2013.
- Conyers, Diane (1983), "Decentralization: The latest Fashion in Development Administration?" en *Public Administration and Development*.
- Cooter, Robert D. (1999), *The Strategic Constitution*, Princeton University Press, 606 pp. Se encuentra en línea.
- Cosío Villegas, Daniel (1972), *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz.
- Córdova, Arnaldo (1972), *La formación del poder político en México*. México: Era.
- Cuadernos de Renovación Nacional (1998) *Descentralización*. México: FCE.
- De la Madrid, Miguel (1982), *Manual síntesis de pensamiento político*, México: Partido Revolucionario Institucional, Coordinación General de Documentación y Análisis.
- Delgado, Gloria (1993), *Historia de México I*. México: Pearson.
- Díaz, Lilia (2009), "El liberalismo militante" en Cosío Villegas, Daniel *Historia general de México*. México: El Colegio de México.
- Dieterich, Heinz (1997), *Nueva guía para la investigación científica*, México: Ed. Ariel, primera edición.
- Escalante Gonzalbo, Pablo... [et. al] (2004), *Nueva historia mínima de México*. México: El Colegio de México.
- Fagen, Richard R., y Tuohy, William S. (1972), *Politics and Privilege in a Mexican City*. Stanford-Stanford University Press.
- Flores Caballero, Romeo (1996), "El sistema federal en Estados Unidos: Niveles de Gobierno" en *Temas actuales sobre organización y funcionamiento de regímenes federales*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. No. 54-55. México.
- García Flores, Margarita (1982), *Fray Servando y el Federalismo mexicano*. México: Instituto Nacional de Investigación Pública.
- Giugni, Marco (1996), "Federalismo e movimenti social" en *Rivista Italiana di Scienza Política*, Bolonia.
- González, Luis (2009), "El liberalismo triunfante" en Cosío Villegas, Daniel *Historia general de México*. México: El Colegio de México.
- González Madrid, Miguel (2009), "Descentralización" en Emmerich, Gustavo (coord.) *Situación de la democracia en México*. México-UAM-Iztapalapa.
- Gore, Al (1992), *The Gore Report on Reinventing Government*, Penguin Books.
- Gurza Curiel, Eduardo (2002), *El municipio y el control de los recursos públicos*, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México. Número 5.
- Guzmán Rodríguez, José (1995), *El Federalismo en la modernización y fortalecimiento de los gobiernos municipales*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro.
- Hamilton, Alexander, Madison J. y Jay J (1957), *El Federalista*. México: FCE.
- Hermet, Guy (1989), *En las fronteras de la democracia*. México: FCE
- Jiménez Alatorre, Martín (2006), *Las crisis económicas de México en 1976 y 1982 y su relación con la criminalidad*. México: Universidad de Guadalajara.
- Kula, Witod (1980), *Las medidas y los hombres*. México: Siglo XXI.

- Lasa, Alcides José (1997), *Deuda, inflación y déficit. Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal*. México-UAM Iztapalapa.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (comp.) (2002), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Márquez, Daniel (2007), "La Constitución de 1857, libertad e institucionalidad" en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coord.) *A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Martínez Almazán, Raúl (1997), *La coordinación fiscal*. México: INAP.
- Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia (1987), "El municipio entre la sociedad y el estado" en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 3 (2).
- Matute, Álvaro (1984), *México en el siglo XIX*. México: UNAM.
- Medina Peña, Luis (2004), *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*. México: FCE.
- Merino, Mauricio (Comp.) (1994), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México.
- Merino Mañón, José (2003), "Las haciendas públicas en el federalismo mexicano" en *Cambio Institucional: Agenda pendiente para las Políticas Públicas en México*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México-Gaceta de Economía.
- Mijangos y González, Pablo (2003), *El primer constitucionalismo conservador. Las Siete Leyes de 1836*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Moreno, Daniel (1965), *El sistema político mexicano*. México: UNAM.
- Nickson, R. Andrew (1993), *La democratización y los gobiernos locales en América Latina*. En *Gestión y Política Pública*, CIDE, México. Vol. II. Número 2, Segundo semestre.
- Núñez Jiménez, Arturo (1981), "Antecedentes y características de Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México", en *Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 4, México: Instituto Nacional de Administración Pública, octubre-diciembre de 1981.
- Ortega Lomelín, Roberto (1994), *Federalismo y municipio*. México: FCE.
- Osornio Corres, Francisco Javier (1988), "Aspectos jurídicos del Distrito Federal mexicano" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 62, Sección de Artículos, México.
- Ostrom, Vincent (1998), *Federalismo: de la teoría a la práctica*. Ciudad de Pachuca de Soto, Hidalgo: Documentos del coloquio III.
- Paras, Alberto y Jiménez, Miguel (1972), *Impuesto al valor agregado*. México: Centro de Investigación Tributaria.
- Pardo, María del Carmen (1993), *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*. México: INAP-COLMEX.
- Pérez López, Miguel (2000), *La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional. El nuevo encuadramiento fundamental del municipio*. México: UAM-Azcapotzalco.
- Piñeda Pablos, Nicolás (1996), *El papel de los gobiernos locales en América Latina*. En *Gestión y Política Pública*, CIDE, México. Vol. V. Número 2, Segundo semestre.
- Pizzorusso, Alessandro (1993), "The law-making process as a juridical and political activity", en *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti*. Turín: Utet.
- Rabasa, Emilio (2000), *Historia de las Constituciones Mexicanas*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Rabell García, Enrique (2010), *Federalismo fiscal en México*. Santiago de Querétaro, México: Universidad Autónoma del Estado de Querétaro-CONACYT.
- Rodríguez, Victoria E. (1999), *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. México: FCE.
- Ruiz Massieu, Mario (1988), "Reforma constitucional y municipio libre" en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. T.VI*. México-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Salazar Carrión, Luis Salazar Carrión, Luis. (2004), *Para pensar la Política*. México: Biblioteca Signos. UAM-I Departamento de Filosofía.

- Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (2008), *La federalización de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Sandoval Forero, Eduardo, Gómez Collado, Roberto y Gómez Tagle, Jorge (1993), *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México-Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México-Colegio de Posgraduados del CIDE A.C.
- Saucedo, José Alberto (1997), *Hacia el Federalismo Fiscal*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Serna de la Garza, José María (2004), *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Sierra Rojas, Andrés (1962), "La función constitucional del presidente de la República" en *El pensamiento jurídico de México en el Desarrollo Administrativo*. México: Porrúa.
- Solórzano, Carmen (2000), *La construcción del México posrevolucionario y la atribuciones económicas del presidente*. México: Revista Estudios Políticos Núm. 23-UNAM.
- Sordo Cedeño, Reynaldo (1993), *El Congreso en la primera República Centralista*. México: COLMEX-ITAM.
- Sour, Laura (2004), *El sistema de transferencias federales en México. ¿Premio castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?* En *Gestión y Política Pública*. CIDE. México. Vol. XIII. Número 3. Segundo semestre.
- Tello, Carlos (2007), *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. México: UNAM Facultad de Economía.
- Tocqueville, Alexis de (1957), *La democracia en América*. México: FCE.
- Valero Heredia, Ana (2010), *Federalismo y state law en los Estados Unidos: el papel de "la conferencia nacional de comisionados para uniformar la legislación de los estados"*. Barcelona: Revista para el análisis del derecho.
- Varios Autores (1996), *El municipio en México*. México: Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal-Secretaría de Gobernación.
- Vidal Gutiérrez, Manuel y Martínez Péllegri, Sarah (1994), *El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional* en *Gestión y Política Pública*. Vol. 3 Número 1, primer semestre. CIDE. México.
- Yáñez Ruiz, Manuel (1958), *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Zagrebelsky, Gustavo (1993), *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti*. Turín: Utet.
- Zebadúa, Emilio (1994), *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*. México: FCE-COLMEX.
- Zoraida Vázquez, Josefina (2009), "Los primeros tropiezos" en Cosío Villegas, Daniel *Historia general de México*. México: El Colegio de México.

Leyes:

- *Constitución de la República Federativa de Brasil*. (1998) México: UNAM- FCE.
- *Constitución Federal de los Estados Unidos mexicanos de 1857*.
- *Constitución Federal de México de 1824*
- SHCP (1947) *Memoria de la Tercera Convención Fiscal*, T. I., México, SHCP.
- *Siete Leyes o Constitución de régimen centralista de 1836*.

Documentos oficiales:

- *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Pública de Desarrollo Social (CONEVAL), México.

- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Definición", en *Federalismo* [Actualización: 17 de febrero de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/
- Instituto de Investigaciones Legislativas (1998) El federalismo mexicano: elementos para su estudio y análisis, Senado de la República LVI Legislatura, México.
- Ley de coordinación fiscal de 1978 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>