

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
*Iztapalapa*

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

COORDINACIÓN DE SERVICIOS

DOCUMENTALES - BIBLIOTECA

---

**EL NUEVO FEDERALISMO**  
**COMO UN «CASO ESPECIAL»**  
**DE DESCENTRALIZACIÓN Y LAS**  
**NUEVAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

227397

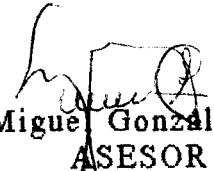
Trabajo final (tesina) concluido y aprobado en el  
Seminario de Políticas Públicas y Gobiernos Locales  
Seminario de Investigación III del Plan de Estudios de la  
Licenciatura en Ciencia Política

AUTORA:

*Marcela López Torres*

Matricula 95326828

---

  
Lic. Miguel González Madrid  
ASESOR

Dra. María Eugenia Valdés Vega  
LECTOR

México, Iztapalapa, D.F.  
TRIMESTRE 99-P

# INDICE

## INTRODUCCIÓN, 2

### Capítulo 1.

#### ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

---

- 1.1 Origen y desarrollo del federalismo mexicano, 5
- 1.2 Antecedentes de la descentralización en México, 11
- 1.3 Conclusiones, 16

### Capítulo 2.

#### DEFINICIÓN DE CONCEPTOS.

---

- 2.1. ¿Qué es el federalismo? 18
- 2.2. ¿Qué es la descentralización? 22
- 2.3. ¿Qué son las Relaciones Intergubernamentales? 25
- 2.4. Conclusiones, 33

### Capítulo 3.

#### EL «NUEVO FEDERALISMO» Y LA DESCENTRALIZACIÓN.

---

- 3.1 El papel de la descentralización en el «nuevo federalismo», 35
- 3.2 Avances de la descentralización, 37
- 3.3 Retos de la descentralización en el nuevo federalismo, 47
- 3.4 Conclusiones, 49

### Capítulo 4.

#### LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES [RIG'S] EN EL NUEVO FEDERALISMO.

---

- 4.1 Aspectos de las RIG's en el nuevo federalismo, 50
- 4.2 Las RIG's en la esfera federal/estatal, 53
- 4.3 Las RIG's en la esfera estatal/municipal, 57
- 4.4 Conclusiones, 61

## CONCLUSIONES GENERALES, 62

## REFERENCIAS CONSULTADAS, 64

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo se encuentra dividido en cuatro capítulos, en los cuales pretendo dar a conocer cómo ha ido evolucionando el federalismo mexicano, para poder ser funcional ante las demandas y presiones provenientes tanto de la sociedad como de los demás actores políticos que existen dentro del complejo sistema político mexicano.

El primero de los capítulos hace referencia a la historia de nuestro federalismo desde la primera vez que se implantó como forma de organización política en nuestro país. Esta serie de atavismos que vivió nuestro federalismo comienza a partir de los primeros años del siglo XIX, para ser más exactos, al término de la guerra de Independencia. Ya avanzado el siglo, el federalismo vivió dentro de la contienda librada por liberales y conservadores; los primeros luchaban por imponerlo como la forma de organización política, mientras que para los segundos era considerado poco eficiente para lograr la unidad nacional tan anhelada.

Al finalizar el siglo las cosas no cambiaron mucho, el Porfiriato lo único que hizo fue plasmar el federalismo en el papel, pero sin un efecto real; al término Revolución mexicana se siguió con el mismo esquema e incluso se perfeccionaron los métodos por centralizar el poder.

Por otra parte, la descentralización es un proceso que nuestro país ha vivido a partir de la década de los años setenta, como consecuencia del agotamiento de la estrategia de crecimiento estabilizador y del modelo de intervención estatal centralizada en las instancias de gobierno federal. Sin embargo, al principio estas medidas descentralizadoras fueron efímeras y tibias, pues no tuvieron una gran repercusión dentro del sistema político. En realidad, es partir de 1982 cuando se originan las medidas descentralizadoras más importantes, las cuales han continuado hasta la fecha, pues se ve en este proceso una forma de liberar la presión ejercida por los actores políticos.

En el segundo capítulo hablamos sobre las distintas connotaciones de los conceptos de *federalismo*, *descentralización* y *relaciones intergubernamentales*. Después de esgrimir algunos argumentos de varios autores, trato de hacer un esfuerzo por crear una definición que ayude a la comprensión de esos conceptos.

El federalismo más que una forma de gobierno, comprende, dentro de sus funciones, una forma de organizar la vida nacional: *es un conjunto de prácticas e instituciones que involucran diversos aspectos relacionados con la asignación de recursos y responsabilidades en esferas gubernamentales más o menos autónomas entre sí, en el marco de la unidad de un Estado nacional concreto*. Por su parte la descentralización es un proceso que implica algo más que una redistribución de responsabilidades y recursos; es más bien una reestructuración del sistema político para hacerlo funcional nuevamente, justamente ahí en donde —como en el caso del sistema federal mexicano— la asignación constitucional de recursos y responsabilidades no opera automáticamente.

A su vez, las relaciones intergubernamentales, a pesar de estar presentes en la interacción de los actores políticos, es un tema nuevo dentro de la política mexicana. Su estudio permite una mejor comunicación entre los diferentes niveles de gobierno, con la ventaja de que aquí son protagonistas no las instituciones previstas constitucionalmente, sino los actores políticos que imprimen a éstas un carácter específico. Las relaciones intergubernamentales, por lo tanto, complementan a las reglas que sustentan al sistema federal mexicano (como a cualquier otro sistema de organización política territorial).

El capítulo tercero de este trabajo hace referencia al «nuevo federalismo» propuesto por el Presidente Ernesto Zedillo, como una estrategia para el fortalecimiento del federalismo. Una de las principales formas de lograr dicho fortalecimiento es a través del impulso a la descentralización, la cual tiende a aplicarse de manera continua, teniendo como pilares importantes la descentralización en las áreas fiscal, educativa y de salud.

De igual forma, analizamos los avances y resultados que arroja dicha descentralización. Desde mi punto de vista, el proceso descentralizador avanza de manera lenta y con resultados poco relevantes. Sin embargo, considero que es necesario seguir con esa estrategia y que podría llevarse a cabo de manera eficiente y eficaz si los actores políticos locales que se desempeñan en los distintos niveles de los gobiernos estatales y municipales logran aportar algo más que la insistente (aunque justa) exigencia de más recursos.

Por último, el capítulo cuarto trata lo relacionado con la forma en que se han relacionado los diferentes niveles de gobierno, analizaremos los instrumentos implementados por los gobiernos para convivir dentro del sistema político durante los últimos años. Tratamos de referirnos, pues, a la forma concreta como están imbricados las reglas, las relaciones y los procesos aludidos por los conceptos de federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales. De esta manera tratamos de mostrar que *el «nuevo federalismo» es, en realidad, un caso especial de descentralización, es decir, de reestructuración del sistema federal, pero con la particularidad de que en ella influyen también los actores locales en coordinación con los actores federales.*

## CAPITULO I

**ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

---

*En este capítulo daré a conocer los elementos básicos que llevaron a la adopción del sistema federal en nuestro país, cómo fue su accionar en el transcurso del tiempo y los cambios que ha sufrido desde su aparición.*

*También hablaré sobre la descentralización que ha experimentado nuestro país, qué la origino y qué aspectos de la vida política cubrió al ser implementada por el gobierno mexicano a partir de los años setenta.*

---

**1.1. Origen y Desarrollo del federalismo en México.**

Primeramente cabe mencionar que sobre los antecedentes históricos del federalismo no profundizaré, solamente haré referencia a lo que a mi consideración es esencial para comprender mejor el tema de esta investigación. Sobre el tema existe una amplia bibliografía, por lo que considero necesario sólo tratar algunos aspectos que permitan comprender mejor la relación entre el federalismo de finales del siglo XX y la política de descentralización del gobierno federal.

El federalismo, como sistema político o forma de gobierno en México, se remonta a principios del siglo XIX, poco tiempo después de la consumación de la Independencia y el fracaso del impero de Iturbide. Surgió como respuesta a la búsqueda por definir cual debería ser la organización política que garantizara la soberanía y la integridad del Estado mexicano que comenzaba a conformarse (Villanueva, 1996: 109).

Todo comienza en el año de 1823 con la reunión del Congreso Constituyente, el cual vota por la adopción de la república federal como forma de organización política territorial. Dicho congreso es la base de la

Constitución Federal de 1824, la cual constaba de siete artículos (IIL del Senado de la República, 1997):

1. De la Nación mexicana, su territorio y religión.
2. De la forma de gobierno de la nación y sus partes integrantes y división de su Poder Supremo.
3. Del Poder Legislativo.
4. Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación.
5. Del Poder Judicial de la Federación.
6. De los Estados de la Federación.
7. De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y acta constitutiva.

La adopción de la forma federal en nuestro país se encuentra muy influenciada principalmente por los Estados Unidos de América, su vecino del norte, que de igual forma tiene como forma de organización dicho sistema (Burgoa, 1979: 397). También se afirma que no sólo hubo influencia norteamericana, sino también de la Constitución de Cádiz de 1812 y de la Constitución Francesa.

En 1836 se dio un acontecimiento muy importante para el federalismo mexicano. En ese año se suprimió el federalismo como forma de organización política, como consecuencia de la fuerte disputa que existía por el poder entre liberales y conservadores. Los liberales habían triunfado en 1824 y conformaron esta forma de gobierno, pero vino la revancha de los conservadores quienes el año antes mencionado se apropiaron del poder y conformaron un sistema unitario y una forma de gobierno *centralista*.<sup>1</sup>

Pero anteriormente, en 1835, se reunió el Congreso Constituyente convocado por los conservadores, en el cual se elaboraron las Bases

---

<sup>1</sup> Las cursivas son mías, porque, a mi consideración, no había diferencia en la forma de llevar el gobierno tanto de conservadores como liberales, pues ambos, en realidad, centralizaron el poder.

Constitucionales, mejor conocidas como las Siete Leyes, que entraron en vigor en 1836. Es así como los conservadores dieron un gran giro al sistema federal.

Durante el siglo XIX México fue un país profundamente convulsionado internamente, por la lucha entre liberales y conservadores por hacerse del poder y, por ende, por establecer su proyecto de nación, provocando así un completo desorden que en el ámbito internacional es visto muy de cerca por las potencias de ese momento, para poder atacar al país y volverlo al orden bajo su auspicio (De la Torre y Navarro De Anda, 1994).

Lo que ocurre internamente en México afecta profundamente a la conformación de la forma de gobierno más adecuada para conducir a la nación a un desarrollo pleno.

Como ya mencionamos con anterioridad, la lucha librada entre liberales y conservadores suprimió o restauró al federalismo según el turno que les iba tocando en el gobierno. En 1843 se produjo una pequeña revuelta una vez más por el poder, creándose el Plan de Tacubaya, el cual puso término a la Constitución de 1836. Nuevamente se convocó a un Constituyente, el cual tenía una mayoría liberal, que, sin embargo, no pudo frenar el paso de los conservadores que ganaron esa batalla y crearon así las Bases Orgánicas con un corte marcadamente centralista.

No obstante, los liberales no se dieron por vencidos, y en 1846, tras el lanzamiento de otro nuevo plan (Plan de la Ciudadela), se publica un decreto para restaurar el federalismo; pero mientras se crea una nueva constitución, la Constitución de 1824 regiría al país. A pesar de que al año siguiente (1847) se presentaron conflictos que tenían al país bastante revuelto (Guerra de Texas y la invasión norteamericana), el Congreso seguía trabajando, y mediante ciertas modificaciones a la constitución de 1824, introducidas por un Acta Constitutiva, se originó el restablecimiento del federalismo como la forma de gobierno de nuestro país (IIL-Senado de la República, 1997).

A pesar de que en el papel se asentó que la forma de gobierno sería federal, en la realidad, y ante los conflictos que se vivían en aquella época, el federalismo fue dejado de lado, como si se guardara para momentos mejores, y



lo que se daba eran tendencias centralistas y autoritarias. A pesar de las reformas hechas a la constitución de 1824, los principios ahí estipulados no se cumplieron, teniendo como consecuencia otra rebelión denominada la Rebelión de Ayutla, en 1854, la cual crea un Plan del mismo nombre que tiene actores destacados como Juan Alvarez, Ignacio Comonfort, Tomás Moreno, Diego Alvarez y Elogio Ramírez. Ellos suscribieron el plan, pero fue proclamado por Florencio Villareal. Esta Plan fue modificado por Ignacio Comonfort, en Acapulco, el 11 de marzo del mismo año; en él se mencionaban, entre otras cosas: 1) el desconocimiento de Antonio López de Santa Anna y todos los funcionarios del gobierno, 2) que el ejército revolucionario se daría un jefe que elegiría un Presidente interino y 3) que se convocaría un Congreso que constituiría a la nación como República representativa popular regida por instituciones liberales (De la Torre y Navarro de Anda, 1994).

En 1856 se expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República, por Ignacio Comonfort, que sería el rector mientras se aprobaba la nueva constitución, pero ésta no llegó a tener vigencia, pues muchos de los liberales consideraron que la forma de proceder del Presidente Interino no estaba contemplada dentro de sus funciones. Una vez terminada la Constitución de 1857, la cual devolvía la forma federal al país, no tuvo el gusto de durar mucho, pues ante las constantes pugnas por el poder surgió una nueva intervención de parte de Francia a petición de los conservadores.

Los liberales y su Constitución tuvieron que librar una serie de aventuras para poder llegar a tener vigencia. Sólo hasta 1867, cuando la intervención europea declina y las fuerzas liberales toman el poder (Restauración de la República),<sup>2</sup> logran poner vigente dicha constitución.

Durante los años siguientes se siguió viviendo en las mismas condiciones, a pesar de que se hablaba de tener como forma de gobierno el sistema federal, en la práctica no se llevaba a cabo; las tendencias

---

<sup>2</sup> Para mayor precisión véase *Historia General de México II*, vol. II, México, 1985.

centralizadoras seguían vigentes dentro de las prácticas políticas; tanto en el gobierno de Juárez como de Lerdo de Tejada.

Una nueva figura política comienza a destacar y con ello las esperanzas de cambio en el país, este nuevo personaje es Porfirio Díaz Mori, el cual, a pesar de tener una carrera amplia para estas fechas, todavía no logra tener el reconocimiento que el creía merecer. Su entrada triunfal a la escena política, es de la manera tradicional, a través de un alzamiento en contra del régimen y proclamando un Plan denominado "Plan de Tuxtepec". Este plan era en contra del presidente Lerdo de Tejada, porque consideraba que su proceder al frente del gobierno era incorrecto, ya que estaba buscando la reelección, cuestión que no soportó Díaz; además veía que: 1) había abusos por parte del sistema político, 2) el sistema democrático era inexistente por las prácticas de violencia y soborno para hacer que los candidatos oficiales triunfaran, 3) había estropeado los principios fundamentales de la independencia de los poderes y del sistema federativo de gobierno, y 4) la federación había retirado a los estados de la frontera la subvención dedicada contra los "indios bárbaros" (De la Torre y Navarro De Anda, 1994).

Después de una lucha que duró poco tiempo, Porfirio Díaz logró hacerse del poder por mucho tiempo, pero durante su gobierno no cambiaron las cosas entre el centro y las regiones, sino que las vino a acentuar, pues seguía percibiéndose un clima de abandono hacia las regiones. A pesar de que en su dictadura se logró un progreso y una prosperidad económica nunca antes vista hasta ese tiempo, el precio fue demasiado alto para los gobiernos locales, que fueron sometidos a un centralismo implacable; éstos se encontraban en una situación de completo abandono, pues se privilegiaba demasiado a la vida de la capital; eran explotados en recursos humanos como naturales para poder llevar a cabo el "progreso" que nuestro país experimentaba.

Ese panorama tan desolador provocó que ciertos gobiernos locales, que sentían abandono de parte del gobierno central, se alzarán en contra del régimen a través de un movimiento de grandes dimensiones que se ha denominado Revolución Mexicana. Después de una intensa guerra civil, en el

curso de la cual las regiones luchan por poner de manifiesto sus condiciones deplorables, por fin, en el año de 1917 se convoca a un congreso constituyente para solucionar el conflicto y darle un orden a las peticiones surgidas del mismo.

En 1917 se promulga una nueva constitución y en ella quedan consagradas las demandas más urgentes de la población, al mismo tiempo que es devuelto el sistema federal como la forma de organización política por excelencia en nuestro país. Sin embargo, como anteriormente, el federalismo no se aplica a plenitud, pues el centro seguía manteniendo el contra de toda la vida nacional. Es evidente que otra vez no bastaba con reafirmar las reglas constitucionales para garantizar una forma federal de Estado y de gobierno. *Seguía haciendo falta una política que en la práctica dispusiera en manos de los gobiernos locales más recursos y nuevas responsabilidades.*

Las grandes divisiones sobre cómo se conformaría el país, en la Revolución como después de ella, continuaron impidiendo la conformación sólida de una nación y de un "estado fuerte". Todo el proceso se vio plagado de regionalismos, es decir, no había unidad. Por ello, el grupo triunfante de la Revolución se dio a la tarea de definir *líneas de acción*, que permitieran la operación de un Estado fuerte y capaz de responder a las demandas que se encontraban presentes. Paradójicamente, ello implicó centralizar el poder para así crear la tan ansiada unidad que tanto se anhelaba, dentro de un país plagado de divisiones, donde imperaban los caciques revolucionarios que dominaban ciertas regiones, impidiéndole a los gobiernos hacer su labor. Para ello el gobierno federal se valió de toda clase de acciones legales y no legales (eliminación física de los caciques). Las primeras se dieron a través de la creación y asentamiento de las bases del poder presidencial, esto es, a través de las instituciones disponibles. Es así como nace todo el gran aparato institucional económico, político y legal (Torres, 1986: 5).

Todo ese proceso llegó a su culminación con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR, antecesor del PRM, a su vez del PRI), que sustituyó a los grandes caudillos y disciplinó a la familia revolucionaria. Por

lo que respecta a los otros sectores de la sociedad, se crearon organizaciones pensadas especialmente para ellas, dando origen a las formas corporativas, para así poder incluirlos dentro del proyecto nacional que se pretendía llevar a cabo. Eso dio como resultado una gran centralización, que encontró su punto máximo en el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas, en donde se institucionalizó la organización de los obreros y los campesinos en la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC), respectivamente, y que junto con otras instituciones sirvieron para la destrucción de las fuerzas locales que se opusieron al gobierno federal.

A partir de ahí el federalismo se vio supeditado a las líneas de acción dictadas por el gobierno central, y concretamente por sus dos piezas fundamentales: el partido oficial y el presidente de la República. Ambas piezas dominaban a los gobiernos estatales y municipales, dando como consecuencia un atacamiento de los objetivos y las acciones planteadas para evitar los vicios del pasado. Ello representó la subordinación de los intereses locales a los del gobierno central. Se impidió de esta forma que los gobiernos locales o municipales ejercieran el poder que la ley les consagraba, y por ende, promovieran con autonomía su desarrollo económico y político.

En fechas recientes esta idea de *federalismo centripeto* se ha visto seriamente cuestionada, pues muchos estudiosos y políticos plantean un redimensionamiento del mismo, ya que consideran que, como hasta ahora se ha llevado a cabo, lo único que ha traído consigo es un detrimento en el desarrollo político en nuestro país.

## **1.2. Antecedentes de la descentralización en México.**

El proceso de descentralización no es algo nuevo en nuestro país. Este proceso es producto de las constantes demandas de la sociedad por reformar el sistema político, que, entonces, permita una mayor participación dentro de los niveles

de gobierno, y principalmente con relación a la solución de los problemas que afectan a la población y a los gobiernos.

Desde siempre han existido ciertos mecanismos de comunicación entre el gobierno central y los demás niveles de gobierno, pero dichos mecanismos han resultado insuficientes para responder satisfactoriamente a las nuevas demandas que se originan tanto por factores internos como externos<sup>3</sup>.

La política de descentralización no es nueva. Dicha política se implementó durante la década de los setenta; primeramente en el periodo 1970-1976, con el presidente Echeverría Álvarez, donde encontramos ciertos esfuerzos en materia de "descentralización", pero que más bien son acciones de *desconcentración industrial* y avances en el ámbito de la planeación regional. Para el periodo de 1976-1982, correspondiente al sexenio del presidente López Portillo, se profundizó en las reformas política y administrativa. Con estas últimas se hizo un esfuerzo por transferir ciertas actividades a las delegaciones estatales del sector central, lo que mostró una cierta preocupación por lo regional, que solamente quedó en eso, una simple preocupación o una serie de "tibias iniciativas" (Cabrero, 1993).

Pero debe reconocerse que esas medidas implicaban ya un antecedente de una descentralización planificada e intensa que sería planteada pocos años después, durante la campaña del candidato del PRI a la presidencia de la República, Miguel De la Madrid Hurtado (MMH). Durante el gobierno de MMH la descentralización fue un tema de mucho interés y se consideró una como una política orientada a lograr la reforma del Estado, y con ello el fortalecimiento del federalismo. Su proyecto proponía descentralizar la vida nacional, teniendo tres líneas de acción (Torres, 1996):

- 1) Fortalecer al federalismo.
- 2) Fortalecer la vida municipal.

---

<sup>3</sup> Con «aspectos externos» me refiero a un incremento de demandas por autonomía local, así como a los regionalismos de otras partes del mundo que, ante un mundo globalizado, de una u otra manera dejan sentir su influencia en el ámbito nacional.

### 3) Fomentar el desarrollo regional.

Para comenzar, MMH precisó su decisión de transferir a los estados la educación básica y normal, así como los servicios de salud a la población. Esta descentralización pretendía, además, un fortalecimiento de las autonomías de los estados y municipios. Eso equivaldría a decir que lo que pretendía era una *descentralización política*, pero no logró todo lo que se propuso, como lo mostraré más adelante.

En lo referente al fortalecimiento de la vida municipal se hizo una reforma al artículo 115 constitucional, que habla sobre los municipios. Dicha reforma tuvo como finalidad asignar a los municipios fuentes de ingresos que hasta ese momento eran intocables, para que pudieran atender los servicios públicos bajo su responsabilidad y fortalecer su independencia política. También se ofreció el derecho de audiencia, es decir, que el ayuntamiento tiene la posibilidad de defenderse frente a la decisión estatal de suspenderlo como órgano de gobierno constitucionalmente electo (Villanueva, 1996).

En el aspecto administrativo fue donde se puso más énfasis, pues se le otorgaron facultades a los ayuntamientos para la expedición del bando municipal de policía y buen gobierno, así como de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. De igual forma se enlistaron, por primera vez, los servicios públicos a su cargo, es decir, tuvo la facultad para administrar los servicios de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia de mercados, centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. Con base en esto, el tipo o la cantidad de servicios pueden ampliarse o reducirse en función de las condiciones territoriales y socioeconómicas municipales, así como de la capacidad administrativa y financiera del ayuntamiento (Torres, 1986).

Para llevar a cabo el papel que se le estaba asignando a los municipios, se requirieron de ciertos mecanismos que desde 1983 vienen funcionando, condensados en la ampliación y garantía de las capacidades reglamentarias y financieras municipales.

El artículo 115, ya reformado, en su fracción II menciona que los ayuntamientos poseen facultades para poder expedir -de acuerdo con las normas establecidas en la constitución estatal correspondiente- el bando de policía y buen gobierno y otra clase de reglamentos (Constitución Política, 1997). Con esta mención del artículo podemos observar como la reforma permitió que los municipios tuvieran una mayor libertad de acción, que no poseían, valga la reiteración, antes de la reforma.

También se autoriza a los municipios *de un mismo estado* a asociarse para prestar algún servicio, y se faculta a los ayuntamientos a participar en la planeación del desarrollo urbano, sujetos a lo que establecen las leyes estatales y federales. Asimismo, se eleva a rango constitucional el Sistema de Convenios Únicos de Desarrollo (CUD; actualmente llamados Convenios de Desarrollo Social: CDS), por medio de los cuales el Gobierno Federal planea, regula y conduce la transferencia de recursos financieros a los estados y municipios (Torres, 1986).

Por otra parte, se da también una reforma hacendaria municipal, la cual ya no estará sujeta a lo que disponga u otorgue la legislatura local; dentro de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, menciona Villanueva que se “determina la libertad del municipio para administrar su hacienda y las fuentes de ingreso municipal” y de igual manera “se facultó a los ayuntamientos para aprobar ellos mismos sus presupuestos de egresos municipales” (Villanueva, 1996: 117).

En 1985 se puso en marcha el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, en donde se busca que las acciones federales centralizadas sean una corresponsabilidad de otras entidades, estas acciones son previstas de tres maneras:

- I. Transferencia de entidades paraestatales administradas por el gobierno federal a los gobiernos estatales.
- II. Coordinación para la ejecución y operación de programas de desarrollo social.

### III. Desconcentración de funciones administrativas.

Este programa parte de cuatro decisiones fundamentales: A) dar apoyo a las actividades productivas regionales, B) impulsar el desarrollo social, C) consolidar y ampliar la infraestructura regional y fomentar la actividad económica, y D) ampliar el acceso a los servicios gubernamentales (Torres, 1986).

La Ley de Coordinación Fiscal, cuya promulgación data de 1978 y vigencia de 1980 (su antecedente directo se encuentra en 1953), fue el primer mecanismo utilizado para *desconcentrar* funciones del gobierno central. Este caso sería el de la recaudación de impuestos. Con esta ley nació formalmente el **Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**, dando como resultado una mayor coordinación en las responsabilidades tributarias de los tres ordenes de gobierno.

La ley establece que los estados que deseen unirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para ser partícipes de los ingresos de la Federación, deberán de adherirse al Convenio de Adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; dicho convenio define los impuestos asignables como aquellos impuestos federales, cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable (Villanueva, 1996).

Además, esta Ley considera la existencia de diversos organismos intergubernamentales para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema de Coordinación Fiscal. Los más importantes son: la Reunión de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la junta de Coordinación Fiscal y el Instituto para el desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. También contempla los fondos que constituyen impuestos asignables, y son tres:

1. *Fondo General de Participaciones.*
2. *Fondo Financiero Complementario.*
3. *Fondo de Fomento Municipal.*



De manera muy general en esto consistió la descentralización implementada a partir de la década de los años setenta y ochenta. La descentralización en el sexenio siguiente, de 1988 a 1994, continuó, pero de manera menos intensa. Lo que en este último periodo se logró, en términos generales, es una descentralización de la educación. Los servicios educativos básicos pasaron a ser una responsabilidad de los gobiernos de los estados, compartida en cierto modo con el gobierno federal debido a la procedencia nacional de los programas educativos y de los propios recursos económicos.

Sin embargo, en este periodo la descentralización no fue más allá de lo que ya había señalado la reforma municipal de 1983 y la propia incapacidad del gobierno federal para seguir realizando una serie de funciones mediante un aparato burocrático anquilosado.

### **1.3. Conclusiones.**

A lo largo del capítulo pudimos apreciar tanto la evolución histórica del federalismo como de la descentralización, y a manera de conclusión, muy breve, lo que nos resta por decir son dos cosas ya conocidas, pero que no está por demás reiterarlas:

1. El *federalismo mexicano* nunca ha tenido una vigencia real, pues siempre ha estado comportándose como un sistema unitario y centralizado. El federalismo en nuestro país sólo se encuentra plasmado en un papel; esto se debe a que desde un principio el país estuvo preocupado por controlar las luchas internas que se vivían, y por otro, por defenderse de los enemigos externos, llevando esto a una práctica unificadora que limitaba el accionar de los demás estados miembro. Posteriormente eliminadas estas preocupaciones, el Estado hizo de ello un estilo de hacer política que fue perfeccionando con el tiempo.

2. Por su parte, la *descentralización* fue una forma de desconcentrar las muchas tareas que tenía el gobierno, que ante la situación de crisis se hacían muy pesadas. La descentralización no se dio como una forma de querer otorgarle más poder (el cual deberían poseer) a los gobiernos locales y municipales. En pocas palabras, y como se pudo observar al revisar este capítulo, la descentralización registrada durante los años setenta a noventa ha sido más de carácter administrativo que político, pues más que una asignación de nuevas responsabilidades que otorguen más poder a los gobiernos locales, ha habido una política de recursos compartidos entre el gobierno federal y los gobiernos locales. En consecuencia, con esos elementos en la base de una estrategia de reestructuración del sistema federal, no puede hablarse en sentido estricto de descentralización, sino de desconcentración. Acciones posteriores, sin embargo, tienden a concretar propiamente una estrategia [débil] de descentralización.

## CAPÍTULO 2

### DEFINICIÓN DE CONCEPTOS

---

*En este capítulo trataremos de mostrar diferentes definiciones sobre el federalismo, la descentralización y las relaciones Intergubernamentales. Así trataremos de identificar los elementos que componen los procesos y las estructuras respectivas.*

*De esa manera trataremos de tener una mejor comprensión al respecto.*

*Las definiciones nos servirán a su vez par conformar una idea propia coherente con los objetivos trazados.*

---

#### 2.1. ¿Qué es el Federalismo?

Sobre el concepto de *federalismo* se ha escrito demasiado y desde hace mucho tiempo, pero no se tiene aún una definición completamente aceptada como general. Existen definiciones institucionales, constitucionales y hasta económicas; hablaré de algunas de las muchas definiciones existentes.

Desde el siglo pasado contamos con estudios sobre el federalismo; por ejemplo, según Joseph Proudhon, “el federalismo es un convenio por el cual uno o muchos jefes de familia, uno o muchos municipios, uno o muchos grupos de pueblos o Estados, se obligan recíprocamente e igualmente los unos para con lo otros, con el fin de llevar uno o muchos objetivos particulares que desde entonces pesan sobre los delegados de la federación de una manera sobre los delegados de la federación de una manera muy especial y exclusiva” (Proudhon, 1977).

Él considera también que el contrato federativo tiene como carácter esencial que los contrayentes no sólo están obligados, sino que también reservan de manera individual el celebrar el pacto de más derechos, libertad y propiedad de los que ceden (Proudhon, 1977: 121).

Lo que observamos dentro de esta definición es que su concepción del federalismo se basa fundamentalmente en la libertad, la igualdad y la autoridad, pero no en una autoridad ilimitada, sino que se encuentra debidamente legitimada por un contrato. Desde mi particular punto de vista, esta definición pareciera decirnos que en el sistema federal existe un equilibrio: no hay una subordinación, sino más bien una gran colaboración entre las partes, un ambiente de participación y complementación.

La siguiente definición es proporcionada por Dieter Nohlen, que define al federalismo como una forma de organización política en la cual las funciones y los ámbitos de tareas se reparten de tal manera, entre los estados miembros y el Estado central, que cada nivel estatal puede tomar decisiones políticas en varios ámbitos estatales (cita tomada de Martínez, 1997).

Esta definición, al igual que la anterior, nos incita a pensar que la característica más importante del federalismo es la libertad que experimentan los miembros que conforman la federación, así como la participación que ellos tienen tanto en el ámbito de la federación como en su ámbito estatal. De manera muy resumida, lo anteriormente descrito nos hace pensar en la existencia de una estrecha colaboración entre dos niveles de gobierno *dentro de la esfera de un mismo Estado nacional*.

Otra definición que encontramos apropiada para incluir en este trabajo, es la que ofrece Pedro Martínez, que concibe al “federalismo no como un modelo único, sino que éste se da a la tarea de crear instituciones y procesos que permitan alcanzar una unidad política, que acomode y aumente la diversidad durante la solución de problemas de la vida diaria, en los cuales la democracia (entendida como gobierno del pueblo) signifique autogobierno” (Martínez, 1997: 60). Podemos observar que sigue predominando la idea de la *participación y libertad* experimentado dentro del sistema federal.

Por su parte, Rainer-Olaf Schultze define al federalismo como una "estrecha relación ente unidad y multiplicidad, es decir, entre integración y autonomía en la sociedad y política" (Schultze, 1991). Para él las funciones principales del federalismo son dos:

1. La *separación y delimitación del poder* por medio de una división vertical de poderes, que a su vez da protección a las minorías a través de la autonomía territorial de manera simultánea.
2. El *cumplimiento de un papel integrador* en sociedades heterogéneas.

Otro estudioso del federalismo es K.C. Wheare, quien tiene una definición sobre el federalismo de carácter institucional. Para él la esencia del federalismo radica en la presencia del “principio federal”, el cual consiste en la “división de poderes entre el gobierno central y los gobiernos regionales, de tal forma que ambos se coordinen y sean independientes a la vez en sus esferas respectivas de acción” (Hernández, 1998).

Para finalizar daremos otras dos definiciones más, sin que con ello se pretenda decir que son las únicas o las más importantes. Pero por razones que responden al objetivo central de este trabajo, consideramos que con las aquí planteadas es suficiente. Ivo Duchacek define al sistema federal como la “división constitucional del poder entre un gobierno general [...] y una serie de gobiernos subnacionales”. Para él, como para los demás, el sistema federal ante todo debe garantizar la libertad, participación y colaboración del gobierno central con los gobiernos de los estados miembros (Hernández, 1998).

Pasemos a otro tipo de enfoque, el cual ve al federalismo desde un ángulo más económico, y para ello contamos con la definición de William H. Riker, el cual entiende al federalismo a partir de la descentralización y lo define como “una organización política en donde las actividades de gobierno se dividen entre gobiernos regionales y un gobierno central, de tal forma que cada tipo de gobierno tiene algunas actividades en donde toma decisiones finales” (Hernández, 1998: 228)

Observando de manera conjunta las definiciones que hemos descrito en párrafos anteriores, podemos establecer una coincidencia: el federalismo tiene como elementos fundamentales (a) un contrato en el que ambas partes (gobierno central y estados miembro o gobiernos locales) tienen derechos y obligaciones que deben cumplir y hacer respetar, (b) la existencia de una libertad que tienen los gobiernos locales para poder accionar, y (c) la

colaboración o coordinación que debe existir entre ambos niveles de gobierno para poder subsistir en completo orden y de manera eficiente.

Una vez identificados de manera muy general los elementos componentes del sistema federal, pasaré a la siguiente cuestión, que es la de proporcionar una definición más o menos útil que sea funcional al objetivo trazado al inicio del capítulo. Nuestra definición sobre el federalismo incluye, de una manera integral, los aspectos que son manejados por los estudiosos sobre el tema, es decir. Cada uno de ellos da importancia a ciertos elementos, pero yo los he reunido en una sola definición, tratando de hacer comprensible el concepto de federalismo en función del caso mexicano, que si bien no es estudiado aquí a profundidad, es señalado de manera ilustrativa.

Al federalismo podemos entenderlo como una organización política, económica y social que permite a los actores que intervienen en la conformación de la federación, una participación más o menos equilibrada y justa dentro del sistema político, además de garantizarles una cierta libertad en la toma de decisiones sobre asuntos que les afectan de manera particular. El federalismo no sólo tiene que ver con instituciones, estructuras, prácticas y políticas, incluye también una "actitud federalista", consistente en el respeto y la participación reales de ambas partes.

## 2.2. ¿Qué es la descentralización?

La noción de descentralización, al igual que la de federalismo, es una noción difícil de definir. Lo primero que observamos al obtener información sobre la

descentralización, es la existencia de varios *tipos de descentralización* y que cada uno de ellos es diferente entre sí. Así, por ejemplo, contamos con los siguientes tipos: territorial, política y administrativa; y también podemos encontrar combinados estos tipos, como es el caso de la descentralización político - territorial, la político - administrativa, etc. Esto parece complicar la tarea de encontrar una definición más o menos convincente y funcional.

Según una definición de descentralización hecha por Rolando Barrera y Ma. Pilar Conzuelo, la descentralización es “la acción de transferir o trasladar de un centro a otro el poder o facultad de decisión o ejecución”. Estos autores dan un sentido más amplio a la misma definición al mencionar que este fenómeno “implica la redistribución del poder político, sin que ello signifique de manera alguna, pérdida o quebrantamiento de la unidad nacional, pero sí un cambio de las estructuras políticas y consecuentemente de las administrativas” (citados por Barrera, 1989: 124). Estos autores ven a la descentralización como un mecanismo que permite una mayor participación de los actores en la vida nacional federal, y además permite proporcionar una mayor capacidad para la toma de decisiones.

Por otra parte, Javier Delgadillo Macías observa que la “descentralización puede presentarse de varias formas”, porque distingue entre descentralización objetiva, la cual se refiere a una mayor independencia de los entes administrativos, recurriendo a entidades, corporaciones, fundaciones, etcétera, a las que se transfiere ciertas funciones para una comunidad determinada (Delgadillo, 1989: 139).



Cheema y Rondinelli plantean ciertos argumentos a favor de la descentralización como un instrumento de desarrollo de los países del Tercer Mundo, para ellos esta puede ser un mecanismo para superar limitaciones de la planificación centralmente controlada, mediante la delegación de mayor autoridad para los funcionarios y administradores del desarrollo, entre otros mucho más atributos (citados por Delgadillo, 1989).

Por su parte, Alejandro Favela concibe a la descentralización como “una modalidad alterna de organización de la administración pública que implica una readecuación estructural del sistema político para rendir los frutos que de ella se esperan” (Favela, 1994: 45). Para él la descentralización no es sólo una transferencia o delegación de funciones o facultades, sino algo más, que implica una gran reestructuración de las administraciones locales a las cuales se le van asignar nuevas responsabilidades, y además debe de dotárseles de recursos suficientes para el cumplimiento de dichas funciones, pero también se requiere de modalidades organizativas para su funcionamiento que se basen en la autonomización y autoactivación.

Dentro de las concepciones hasta ahora analizadas, observamos que para los autores lo importante de la descentralización es la participación, la creación de formas alternativas de organización que dinamisen las estructuras organizativas hasta ahora conocidas, que se dé un ambiente de corresponsabilidad y, sobre todo, que esto ayude a que la toma de decisiones en los niveles de gobierno menores sea más rápida, efectiva y atienda sus particularidades.

Como se puede leer en los párrafos anteriores, la descentralización no se da de un solo modo, y así lo identifica Sergio Bosier, quien identifica tres tipos de descentralización:

1. La *Descentralización funcional*, que implica al reconocimiento de competencias especiales o delimitadas a sólo un sector de actividad, al ente descentralizado.
2. La *Descentralización territorial*, que presupone el traspaso de poder decisional a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción están constituidos por un territorio o localidad.
3. La *Descentralización política*, forma máxima de la función descentralizadora, se establece cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales (Nohlen, 1991).

Teniendo ya más o menos clara en qué consiste la descentralización, es nuestro deber sugerir una definición que sea útil para este trabajo. A mi consideración, la definición que propongo para los fines de este trabajo se aproxima a la que propone Alejandro Favela, ya que la encuentro muy clara y de manera muy precisa resume las otras definiciones aquí expresadas.

### **2.3. ¿Qué son las relaciones intergubernamentales?**

Lo que primeramente tenemos que mencionar, es que este es un tema reciente en nuestro país y existen muy pocos estudios sobre ello, por lo que las definiciones aquí mencionadas son de autores de otros países, que son los que

más lo han manejado. Este pequeño apartado lo he dedicado a definir el campo de estudio de las relaciones intergubernamentales (RIG's, su abreviatura, que de ahora en adelante utilizaré para ahorrar espacio).

Cabe hacer primeramente una aclaración que considero pertinente. Las RIG's no son sinónimo de federalismo, pues incluso aquéllas existen en países que no tienen un sistema federal. Las RIG's son parte de cualquier gobierno y dentro del federalismo pueden servir para hacer más específicas ciertas actividades con la finalidad de manejarlas de la manera más conveniente para los actores involucrados.

Existen muchos estudios sobre las RIG'S en otros países, principalmente en los Estados Unidos de América, los cuales han encontrado una serie de características que nos permiten identificar este fenómeno. William Anderson menciona que las podemos definir como "[...] un conjunto importante de actividades o interacciones que suceden entre todo tipo de unidades gubernamentales y niveles" (citado por Martínez y Méndez, 1994). [Debemos considerar que ese autor hace referencia al sistema federal de Estados Unidos].

Esa definición nos hace pensar que existen mecanismos que permiten a los gobiernos, cualesquiera que estos sean, a mantener una relación con los otros niveles de gobierno existentes dentro de su territorio nacional.

A continuación tenemos cinco rasgos distintivos para identificar a las RIG's, según Deil S. Wright (citado por Agranoff, 1994):

1. Las RIG's trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio (estatal, regional o provincial) y el local y/o entre las distintas unidades del gobierno local.
2. Dentro de las RIG's es de suma importancia el elemento humano, las actividades y las actitudes del personal al servicio de las unidades de gobierno, pues las relaciones no se dan efectivamente entre los gobiernos *sino más bien entre las personas* que se encuentran dirigiendo las distintas unidades de gobierno.
3. Las relaciones entre empleados públicos suponen un continuo contacto e intercambio de información y puntos de vista. Como podemos observar, la participación es de suma importancia para poder llevar a cabo todo asunto que interesa a los gobiernos.
4. Cualquier tipo de empleado público es un participante de los procesos de RIG's para la adopción de decisiones.
5. Las RIG's están fuertemente vinculadas con las políticas públicas. Este mecanismo tiene que ver con las acciones o no acciones que ejecutan los gobiernos para responder a ciertas demandas de parte de la sociedad.

Además, Agranoff menciona que existen siete enfoques básicos para el estudio de las RIG's (citado por Martínez y Méndez, 1994):

- 1) El de las relaciones *centro-periferia*, que se utiliza para las relaciones espaciales dentro de una nación y de las diferencias económicas, culturales,

sociales, étnicas y políticas presentes en determinados territorios, que afectan la organización política y administrativa de un determinado país.

- 2) El de *aspectos estructurales*, dividido en tres partes: a) los aspectos legales, donde importa el orden formal que da una configuración y se definen las relaciones y las distribuciones de competencias entre los niveles y unidades de gobierno; b) las estructuras administrativas; y c) las cuestiones financieras, entre las que destacan “la distribución de las capacidades recaudatoria y las transferencias o subvenciones intergubernamentales”.
- 3) El de *políticas públicas*, que da importancia a los actores que se encuentran implicados en la ejecución de programas ante la necesidad de coordinación y control.
- 4) El relacionado con *aspectos políticos* de las RIG's, que hace énfasis en el grado de discrecionalidad de actuación de los gobiernos locales, los mecanismos de contacto entre los funcionarios locales y nacionales, la estructura económica y el sistema de partidos.
- 5) El de análisis de la *gestión intergubernamental*, que hace referencia a las relaciones y transacciones cotidianas entre los componentes de las distintas unidades de gobierno; hace hincapié en los procesos de toma de decisión.
- 6) El de las RIG's en la fase de *implementación de políticas*, que analiza la capacidad de las unidades de gobierno para coordinar y formular políticas, así como el conocimiento y la experiencia de los funcionarios sobre asuntos de gestión y de las estructuras por medio de las cuales se puede implementar una política.

7) El de *relaciones interorganizacionales y dinámicas*, que supone que las redes intergubernamentales involucran a diversos actores por medio de específicos mecanismos de interacción dentro de cierto contexto.

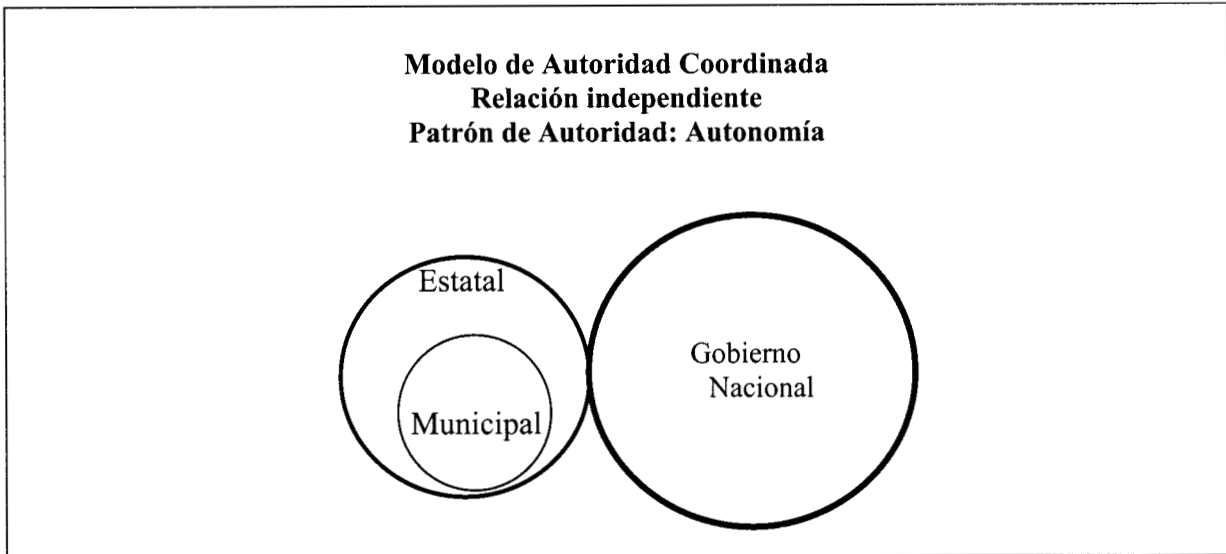
Por su parte, Edmund Muskie se refiere a las RIG's como “los procesos, las actividades cotidianas y las relaciones entre funcionarios, que las perspectivas estrictamente legales, administrativas o políticas no mostraban” (citado por Martínez y Méndez, 1994). En esta definición un poco más simple podemos observar como las RIG's se refieren a mecanismos tanto institucionalizados, así como a otros que no tienen propiamente una base normativa, y que tampoco se utilizan de manera cotidiana, sin que los actores involucrados se den cuenta de qué está sucediendo, tan sólo en la manera de interrelacionarse.

La definición de François Dupuy se refiere a las RIG's en Francia “como un conjunto de conductas de interacción que ligan a los funcionarios nacionales con los cargos electos locales y los representantes de Departamentos” (citado por Agranoff, 1994). Al igual que la anterior definición, notamos que se hace hincapié en las relaciones dadas entre los funcionarios de diferentes niveles o instituciones de gobierno. Estas relaciones son reglamentadas en muchos de los casos, pero existen otras que se dan de manera espontánea, sin que nadie se percate de que son necesarias para poder conducir el gobierno de manera eficiente.

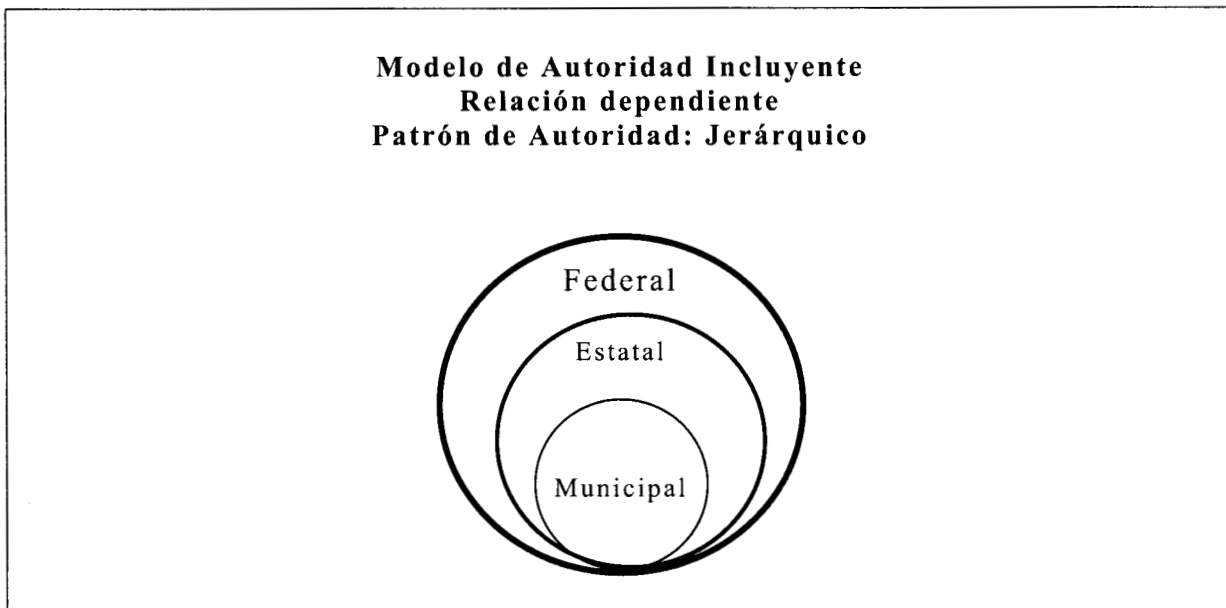
Algo más que nos queda por mencionar en este apartado, es que, según Wright, hay tres modelos para el estudio de las RIG's, según el tipo de autoridad y de relación entre niveles de gobierno:

1. *Autoridad coordinada.*- Aquí se supone que las fronteras que dividen al gobierno nacional del gobierno estatal están bien definidas, en tanto que las unidades locales (que para el caso mexicano serían equivalentes a los municipios) dependen de los gobiernos estatales.
2. *Autoridad incluyente.*- Aquí los patrones de autoridad son jerárquicos, el gobierno nacional siempre trata de aumentar su capacidad de influencia; el gobierno nacional puede utilizar dos estrategias para lograr este objetivo: la primera, reduciendo los poderes de los estados y localidades, y la segunda es aumentar el espacio de competencia nacional sin afectar a los otros niveles. Lo que se observa en el modelo es que el nivel nacional es el que gobierna realmente.
3. *Autoridad concurrente.*- Aquí existen relaciones de interdependencia y lo que predomina es la negociación. Tiene como características: a) las áreas de actividades gubernamentales consideradas sustantivas, involucran a unidades o servidores públicos de los distintos niveles de gobierno; y b) las áreas de autonomía son muy pequeñas. Además, este modelo supone que el poder está disperso y limitado, las áreas de autonomía son modestas e inciertas, con altos grados de interdependencia, cooperación y competencia, así como relaciones de intercambio y la generación de acuerdos mediante la negociación.

A continuación mostraremos cómo quedarían los modelos gráficamente:



Fuente: Tomado de Martínez y Méndez, 1994.



Fuente: Tomado y modificado de Martínez y Méndez, 1994.

Nota: En lugar de tomar en cuenta al nivel local, decidí cambiarlo por el nivel municipal, para comprender mejor el caso mexicano.



**Modelo de Autoridad Concurrente  
Relación Interdependiente  
Patrón de Autoridad: la negociación**



*Fuente: Martínez y Méndez, 1994.*

Con todo lo mencionado, podré dar una definición propia y de alguna manera caracterizar la Relaciones Intergubernamentales de nuestro país, basándome en los elementos que emplean los autores antes mencionados. Las RIG's las entenderemos como un mecanismo necesario para el buen funcionamiento de los gobiernos, cualesquiera que estos sean, ya que esto les permite una comunicación e información sobre ciertas acciones, donde es imprescindible la colaboración, coordinación, negociación y subordinación para cumplir objetivos o realizar acciones convergentes en el ámbito de responsabilidades más o menos compartidas, incluso complementariamente —pero no por encima— de las reglas constitucionales establecidas.

De acuerdo con esos modelos, el modelo de RIG's que en nuestro país podemos distinguir como dominante, es el de *autoridad incluyente*, pues hasta ahora los gobiernos estatales y municipales dependen del gobierno federal en la asignación de recursos y en la definición del tipo de responsabilidades que deben asumir aquéllos, en un espacio todavía absorbente y centralizador.

### **2.3. Conclusiones.**

He mostrado y analizado algunas definiciones que existen sobre el federalismo y la descentralización. Por lo que respecta al federalismo, a éste lo podemos comprender como una forma de organización que incluye a la política, la economía, la sociedad y hasta la cultura.

Esta forma de organización federal se encuentra basada en la participación de sus diferentes actores, en el respeto de las diferencias y en una relativa libertad para poder actuar y de esta manera responder a las demandas que se originan dentro de los distintos espacios de la sociedad.

En lo referente a la descentralización, ésta ya no sólo puede entenderse a la manera tradicional, como transferencia, delegación o traslado de funciones a otros centros de poder. Hoy en día, para obtener una mayor eficiencia en los aparatos de gobierno, se requiere redimensionar prácticas, instituciones y estructuras gubernamentales, para de esta forma hacer de la descentralización un mecanismo que nos encamine a la transformación del sistema federal centralizado -hablando del caso mexicano, por ejemplo- a uno donde las estructuras sean más flexibles y permitan, ante todo, una relación

cooperativa entre gobiernos, que conlleve a su vez a la posibilidad de responder más rápida y eficientemente a las demandas originadas por la sociedad.

La descentralización, junto con el federalismo bien aplicado, puede llevar a esa tan ansiada reforma del Estado mexicano y a la consolidación de prácticas democráticas.

En lo referente a las relaciones intergubernamentales (RIG's), éstas se encuentran presentes en cualquier forma de gobierno, pero en fechas recientes se han tomado medidas para que se transformen en nuestro país y ocasionen un giro en el sistema político mexicano. Las RIG's son un mecanismo, como se puede observar, muy eficiente para lograr un cambio, el cual implica, ante todo, coordinación, negociación, participación y colaboración entre los gobiernos. Pero ello no se puede lograr solamente con buena voluntad, se requiere de la creación de toda una estructura jurídica e institucional que permita su operación de manera eficiente.

## CAPÍTULO 3

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL NUEVO FEDERALISMO MEXICANO

---

*En este capítulo trataré lo referente a las medidas tomadas por el gobierno federal para echar a andar el proyecto de «nuevo federalismo». Considerando a la descentralización como una de las políticas importantes para lograrlo; sobre ella expondré los objetivos que persigue, los logros que ha conseguido desde su implementación.*

---

### 3.1. El papel de la descentralización en el Nuevo Federalismo.

Lo que hay que mencionar como primer punto, es a qué se refiere el «Nuevo Federalismo». Esta es una denominación que el gobierno federal mexicano, a través del Presidente de la República, ha dado a una estrategia de reestructuración del sistema federal, a partir de 1995. Es decir, se trata de una política diseñada e implementada para "fortalecer" el federalismo mexicano y concretizar así la reforma del Estado. En general, estamos de acuerdo en que es necesario fortalecer el sistema federal, pero esto es sólo la apariencia de un problema que se hizo evidente a partir del 1.- de enero de 1994 con el levantamiento armado en Chiapas, ya que el rezago en que muchas comunidades del país viven —y que no sólo son indígenas— se debe precisamente a la excesiva centralización de la vida en nuestro país. El «nuevo federalismo» es formulado así como la respuesta a los reclamos de esta parte de la sociedad, sin que ella signifique un cambio radical hacia otro modelo.

Esta política reestructuradora del federalismo mexicano, con el sello zedillista, tiene las siguientes líneas de acción para lograr sus objetivos: En

primer lugar, la descentralización; en segundo lugar, la creación de nuevas relaciones intergubernamentales. Por lo que respecta al primer punto, se menciona en el *Plan Nacional de Desarrollo* que “ el nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencias de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal” (*Plan Nacional de Desarrollo*, 1995: 59).

Según lo mencionado, podemos ver cómo la descentralización es un instrumento importante; además se observa que el encargado de conducir el proceso será el gobierno federal. Esto nos lleva a concluir que el proceso es de *arriba hacia abajo*: el gobierno es el encargado de conceder los espacios y las demandas que considera pertinentes y la opinión de otros niveles de gobierno se encuentra minimizada o limitada.

En otro párrafo del *Plan* encontramos que “[...] para fortalecer el Pacto Federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades” (p. 60). El proceso de descentralización tiene como punto principal dentro de sus objetivos el de dotar a los gobiernos locales de mayores recursos. Con ello su prioridad es la descentralización fiscal; por medio de la cual el federalismo fiscal se construirá con base en los “procesos de transferencia de responsabilidades en materia tributaria y de descentralización de responsabilidades y capacidad de decisión en materia de gasto[...]” (Colmenares, 1995: 22).

La importancia dada a la descentralización fiscal se debe principalmente a la demanda de los gobiernos estatales para poder gravar más y así allegarse de recursos que le son tan necesarios para su desarrollo económico y político. Los gobernadores de los estados hablan de un vacío legal que les permita recibir, ejercer y fiscalizar los recursos provenientes de la federación.

Por otra parte, se hace hincapié en la descentralización administrativa, la cual tiene como estrategia la modernización de la administración para de esta forma hacer un análisis, una revisión y una adecuación que hagan congruentes las funciones, facultades y estructuras que acerquen a la ciudadanía con la administración (*Plan Nacional de Desarrollo, 1995*).

Para llevar a cabo la descentralización administrativa se requiere de un profundo estudio sobre las funciones que pueden desempeñar eficientemente, de manera menos costosa, los gobiernos estatales y municipales y que hoy en día se encuentran en manos de la Federación.

La descentralización esta encaminada a ampliar los causes de las comunidades, para que sean ellas las que definan sus programas sociales prioritarios para cada uno de ellos en lo particular.

Al obtener un incremento de facultades a través de la descentralización de ciertas funciones, los estados y municipios tendrán mayor libertad para poder elegir en qué se deben utilizar sus recursos, dependiendo de sus prioridades locales. El proceso es dirigido absolutamente por el gobierno federal, es el que faculta a los estados y municipios sobre ciertas cuestiones, con lo que podemos decir que el esquema federal imperante en nuestro país es sumamente vertical. A pesar de que se pide una mayor participación de los actores pertenecientes a los niveles estatales y municipales, vemos de manera paradójica que su participación se limita a lo que traza el gobierno federal.

### **3.2. Avances y resultados de la descentralización.**

Los avances mostrados por el proceso de descentralización son verdaderamente significativos, sin embargo es necesario una mayor profundización en el proceso. Para los meses posteriores a la realización del Plan Nacional de Desarrollo, se comenzó por hacer efectivo lo que se planteaba en el documento.

Los resultados comienzan a darse en 1996, para este año se logro incrementar las participaciones a las entidades federativas, pues la Recaudación federal participable (RFP) paso del 18.51% al 20% (Nuevo Federalismo, <http://www.presidencia.gob.mx>, 1998: 2). Por su parte el Ramo 26 -destinado al desarrollo social-, las dos terceras partes del Presupuesto de Egresos de la Federación, se han transferido a través de los estados para que sean ejercidos por los municipios (Diario Oficial, 1996).

Otra cuestión que es importante resaltar dentro de este periodo, relacionado con la descentralización fiscal, es que los estados obtienen mayores ingresos al incrementarse su participación directa de la recaudación de impuestos federales:

- La adición al artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal les entrego directamente el 20% de la recaudación obtenida por el impuesto especial sobre producción y servicios aplicado a las bebidas alcohólicas y cerveza, al igual que el 8% obtenido del tabaco.
- En los fondos creados conjuntamente por la Federación, estados y municipios en donde existen puentes de peaje, se destinan estos recursos a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de las obras de vialidad en esos municipios, se realizaron cambios, como el incremento de 150% en las aportaciones de la federación a estos fondos, lo que representa en números absolutos que la Federación aportó cerca 84 millones de pesos<sup>4</sup>.
- Se crea el Programa de Apoyo Créditicio a Estados y Municipios a de reestructurar sus deudas en UDIS, ante las dificultades financieras ocasionadas por la crisis.
- Se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, en donde se faculta a los estados, para que sean ellos los que establezcan derechos por la expedición de licencias par el funcionamiento de establecimientos de venta de bebidas alcohólicas, colocación de anuncios y realización de publicidad.

- El impuesto sobre la tenencia de automóviles pasara a manos de los estados.

Con lo que respecta al descentralización del sector salud, en 1996 el gobierno federal suscribe con los gobiernos de todos los estados un acuerdo, en el cual se descentralizan los servicios a cargo de la Secretaría de Salud. Dicho acuerdo comprende la transferencia de más de 7,000 hospitales, clínicas y centros de salud con su instalaciones y equipo y con más de 103 mil personas entre personal médico y de apoyo (Diario Oficial de la Federación, 1996).

En materia educativa, se firmaron convenios con todos los estados para la descentralización de los servicios de construcción, rehabilitación y mantenimiento de las escuelas de preescolar y secundaria en todas sus modalidades (con excepción de la educación especial). Los libros de texto gratuito de primaria se entregaron con oportunidad al inicio del periodo escolar.

En lo referente a Medio ambiente y recursos naturales, en 1996 se reformo la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente la cual detalla con precisión las áreas de competencia de la Federación y los estados. De igual forma se firmaron convenios de coordinación para transferir funciones en esta materia, en este mismo año se canalizaron recursos de crédito internacional a los estados y municipios, para así fortalecer la gestión ambiental, el monto fue de 13.6 millones de pesos (Nuevo Federalismo, op.cit.).

Más avances en materia de medio ambiente con la transferencia de dos millones de pesos, en apoyo a los programas de conservación de bosques en el Estado de México. Estos algunos avances en materia de descentralización en el año de 1996; observando fríamente los datos aquí plasmados, lo que podemos decir es que el proceso de descentralización comenzó muy fuerte.

---

<sup>4</sup> Las cifras aquí presentadas no son del todo confiables, pues la fuente de donde obtuve los datos es de la pagina de internet de la Presidencia de la República.



Esto era necesario, se necesitaba recrear nuevamente un clima de gobernabilidad y estabilidad al interior y exterior del país, para poder seguir con el adelante en la concreción del modelo económico de libre mercado.

Para los años siguientes este proceso se vio seriamente afectado, las expectativas decrecieron y los esfuerzos por querer hacer las cosas se vieron mermados; lo más serio del problema ya había pasado y como todos sabemos la memoria histórica de los mexicanos no es muy grande, pronto se les olvidaron las promesas cambiar el sistema político.

Para 1997, con lo que respecta al federalismo fiscal se observa que las participaciones a las entidades federativas, incluyendo los diversos incentivos, creció un 4.4% en términos reales; además de que para este año el gasto total del Gobierno Federal ejercido por las entidades federativas fue del 43.84%. De igual forma, el impuesto a los automóviles (tenencia) represento para los estados un ingreso de 400 millones de pesos (Nuevo federalismo, op.cit.).

En cuanto a los convenios de Colaboración Administrativa elaborados entre la SHCP y los estados, en 1997 los estados ya pueden auditar y fiscalizar los impuestos como el IVA, ISR, IMPAC y IESPS, que además serán otorgados como incentivos económicos a los estados.

En materia de Desarrollo Social, los ayuntamientos para este año pueden aprobar, junto con los Consejos de Desarrollo Municipal obras cuyo costo no pase de 100 mil pesos, con lo cual el 80% de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal se podrán ejecutar dichas obras.

Por lo que respecta a materia educativa, se dio la descentralización en los servicios que presta la INEA y también a partir de 1997 el Consejo Nacional de fomento Educativo será controlado por los gobiernos estatales.

Estas son algunas de las medidas tomadas en el año de 1997 en cuanto a la política de descentralización, las medidas son verdaderamente intrascendentes, no hay medidas que en verdad fortalezcan la autonomía de los estados y municipios en cuanto al diseño e implementación de políticas que les permitan cumplir con prioridades locales.

Para finalizar con este apartado mencionaré algunas mediadas descentralizadoras implementadas el año pasado (1998) y lo que ve de este año de 1999, primeramente hay que mencionar que se “decide crear e institucionalizar las responsabilidades transferidas, creando el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos y se crea erróneamente el Capítulo V de la ley de Coordinación Fiscal, que da marco legal a las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, calificadas como subsidios...” (Comercio Exterior, 1999: 427).

Este ramo 33 en 1998 se crea con cinco fondo y para 1999 se amplía a siete, estos recursos son condicionados por la federación, con la fiscalización directa de autoridades y congresos estatales, pero sujetos a las normas y la supervisión del federación mediante convenios especiales.

Con este nuevo ramo, en 1998, solo cinco entidades son las que recibieron la mayor parte de los recursos (Comercio Exterior, 1999: 428):

- 1.- El Estado de México con 8.74% del total.
- 2.- Veracruz con 7.2%.
- 3,. Jalisco con 5.6%.
- 4.- Chiapas con 5.5%
- 5.- Oaxaca con 4.9%.

Los avances en este últimos dos años sobre descentralización educativa, de salud y ambiental han dejado de ser importantes. Lo único se menciona es que en estos renglones se observara un incremento con respecto a los años anteriores, el cual es obvio que no observamos.

Un ejemplo donde se han llevado acabo procesos de descentralización entre estados y municipios es el Estado de México, la cual se ha concreto básicamente en los municipios donde existe una mayor cantidad de recursos tanto financieros como humanos; hay una descentralización de facultades correspondientes a los estados en favor de ciertos municipios. Esta descentralización se dio en materia de tránsito, donde se han suscrito

convenios con 11 ayuntamientos: Atizapan de Zaragoza, Chalco, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Ecatepec, Huixquilucan, Naucalpan, Tecámac, Tlalnepantla y Tultitlán (Barrera, 1998: 123).

Para este año de 1999 se han realizado grandes esfuerzos, por parte de todos los partidos políticos, para reformar varios artículos de la constitución política, los cuales consideran obsoletos o rebasados por la realidad política y social existe en el país.

Dichas iniciativas de reforma van encaminadas a beneficiar a los estados y sobre todo a los municipios, puesto que para varios legisladores "El municipio, en una visión administrativa, es contemplado como un fenómeno de descentralización, que no admite entre otras cosas que se pueda dar su propia constitución, a diferencia de las entidades federativas cuya autonomía sí lo permite así como también legislar dentro de su esfera de competencias, una facultad que es considerada como la primera forma de descentralización, lo que en principio hace posible que surja cualquier federación. La autoridad municipal se encuentra restringida en la función legislativa aunque materialmente los bandos de policía y buen gobierno contengan la característica de generalidad de las leyes emitidas por los órganos legislativos, se consideran como desarrollo de las legislaciones locales. Sin embargo, como lo señala claramente el constitucionalista Felipe Tena Ramírez " existe la tendencia a reconocer al municipio la facultad de elaborar su propia ley orgánica "... " (Gaceta Parlamentaria, 1999)

La iniciativa de reforma propuesta en paquete por los legisladores dice: "En consecuencia, presentamos ante vuestra soberanía el siguiente proyecto de **Decreto que reforma y adiciona los artículos 40, 41, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

#### **Decreto**

ARTICULO UNICO.- Se reforman: Los artículos 40 y 41 párrafo primero; los párrafos primero, segundo y tercero de la fracción I; El párrafo primero de la

fracción II; el párrafo primero, los incisos h), i) y j), y el párrafo segundo de la fracción III; las fracciones V y VII, del artículo 115 constitucional; y se adicionan: los incisos a), b) y c) de la fracción II; el inciso j), los párrafos tercero y cuarto a la fracción III; un párrafo segundo, los incisos a), b), c), d), e) y f) de la fracción IV, del artículo 115 constitucional; y un párrafo tercero de la fracción VII del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados y los municipios en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal, las particulares de los estados y los Estatutos Orgánicos Municipales, los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Artículo 115.- El municipio como base del poder político soberano se regirá por un estatuto orgánico municipal para que, gozando de la personalidad jurídica plena, promueva dentro de su esfera de competencia el desarrollo económico y social y la participación ciudadana. A este artículo se le adiciona lo siguiente:

Los miembros de los Ayuntamientos o las personas que por elección directa, nombramiento o designación desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, durarán en su encargo el término que señale la ley local, y podrán ser reelectos para el período inmediato conforme a lo que determinen las constituciones, leyes estatales y los estatutos orgánicos municipales.

II. Los Municipios investidos de personalidad jurídica plena podrán manejar su patrimonio conforme a las bases normativas que se establezcan en la ley, y ejercerán su autonomía en su ámbito de competencia, conforme a lo siguiente:

a) Los ayuntamientos tendrán facultades para expedir: estatutos orgánicos municipales, reglamentos que regulen la organización de la administración pública municipal, así como aquellos que sean necesarios para normar las materias, procedimientos y servicios de su competencia, circulares y disposiciones de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

b) Las legislaturas de los Estados podrán expedir bases normativas comunes a todos los municipios siempre y cuando se respeten las facultades que esta Constitución les confiere, limitándose a:

1. Establecer normas generales de procedimientos administrativo, que garanticen los principios de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y de legalidad;
2. Los casos en que se requerirá para aprobar la desincorporación de bienes del Dominio Público Municipal de mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento, las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al Municipio mas allá del termino de la gestión respectiva;
3. La forma y condiciones en que los gobiernos estatales asuman la prestación de un servicio público para que lo ejerza por el término que la legislatura local autorice, cuando no se pueda hacer dentro de la administración municipal así como de las acciones necesarias para que el servicio transferido pueda ser prestado por el municipio.
4. Establecer los medios de impugnación necesarios para resolver los conflictos que surjan en el ejercicio de las funciones municipales.

c) Las bases normativas no podrán en ningún caso:

1. Establecer la organización administrativa interna de los Municipios;
2. Establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales que no sean miembros del Ayuntamiento.

3. Constituir a la propia legislatura o a algún otro órgano o ente distinto a los Ayuntamientos, como instancia de decisión administrativa o patrimonial.

III. Los Municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

...

- g) Calles, parques, jardines, y demás infraestructura urbana y rural
- h) Seguridad Pública;
- i) Tránsito y transporte público;
- j) Catastro;
- k) Plantas para el tratamiento de aguas residuales
- l) Instalaciones para el tratamiento de desechos sólidos
- m) Los demás que las legislaturas locales determinen en concurrencia con los municipios según las condiciones territoriales, socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de cada uno de ellos.

Los Municipios de un mismo estado [...] asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos. Asimismo, podrán celebrar convenios con el Estado para que se haga cargo en forma subsidiaria y temporal de alguno de sus servicios públicos, cuando por sus situaciones particulares, se encuentren impedidos para ejercerlas.

Los municipios se coordinarán con las instancias de los estados y la Federación para integrar el Sistema Estatal y Nacional de Seguridad Pública. Los municipios podrán constituir asociaciones conforme a la ley, para la consecución de fines comunes, estas asociaciones serán sujetos de derecho público y gozarán de las prerrogativas que la ley señale.

V. Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para coordinarse con el estado y la federación en materia de protección civil; formular; aprobar y administrar la zonificación y planes de

desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración de programas de ordenamiento ecológico local; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración de programas de ordenamiento ecológico local. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VII. La policía preventiva será municipal. Los jefes de la fuerza pública municipal actuarán bajo el mando inmediato de los presidentes municipales. Los jefes de la Fuerza Pública Municipal, en todo caso acatarán las órdenes que el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los estados les transmitan, en ocasión de su residencia habitual o transitoria en el Municipio de que se trate, exclusivamente cuando se susciten hechos que pongan en peligro la seguridad personal de dichos servidores públicos, o la estabilidad social de manera inminente, haciéndolas del conocimiento inmediato del Presidente Municipal.

Artículo 116.- Los Estados adoptarán para régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre y Autónomo.

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo” (*Gaceta Parlamentaria*, 1999).

Esto es lo que se pretende reformar y adicionar a la Constitución, algo que sería muy bueno si llegase a concretizarse el proyecto presentado por los legisladores. Este proyecto es considerado por los legisladores como una acción necesaria para el fortalecimiento del federalismo mexicano.

### **3.3. Retos de la Descentralización.**

Como pudimos observar en el anterior subcapítulo, la descentralización es un proceso que ayuda al fortalecimiento del federalismo, siempre y cuando se efectúe de manera correcta. La descentralización realizada a últimas fechas ha sido significativa, pero le siguen faltando elementos que la lleven a su plena concretización.

La descentralización, según el concepto esgrimido en el capítulo anterior, no solo se refiere al traslado de ciertas facultades y recursos a los gobiernos locales, sino que implica toda una reestructuración del sistema político mexicano.

Los retos a cumplir por la descentralización son varios, y a continuación describiré algunos que considero fundamentales para el avance y fortalecimiento de nuestro sistema federal:

- \* La descentralización debe hacer de manera profunda y no como hasta ahora se ha venido realizando, requiere más que de simples reformas, es necesario cambios profundos y verdaderos. Hay que dejar de lado el mal de la “reformitis”.
- \* Ampliara el proceso de descentralización a otros sectores, que hasta ahora han sido prioridad de las autoridades federales, como son los derechos humanos, hay que dotar a los gobiernos locales de facultades, instituciones, mecanismos y recursos para hacer respetar los derechos humanos en el ámbito local.



- \* Se deben de dotar a los municipios de mayores facultades para enfrentar el rezago y la pobreza. Se requiere de una mayor autonomía municipal, que les permita actuar en las áreas que le son prioritarias (Nuevo Federalismo, 1995).
- \* La descentralización debe buscar la transformación de las competencia y formas de asignación de recursos que durante mucho tiempo ha tenido la federación en sus manos, de manera totalmente centralizada, y pasarlas a manos de los gobierno más cercanos a la población. Con el objetivo de impulsar programas de desarrollo social, cultura, salud, agricultura, etcétera.
- \* La descentralización debe ante todo buscar los consensos necesarios “para aprovechar potencialidades que ya existen y prever el abatimiento de los rezagos o resistencias que detienen este proceso” (Nuevo Federalismo, 1995: 15).

Observando que la descentralización conducida de manera responsable y cuidadosa es muy útil para refuncionalizar al sistema político mexicano, es conveniente destacar que a pesar de las muchas bondades que puede ofrecer la descentralización, esta no debe usarse indiscriminadamente o de manera irracional -para decirlo mejor-; la descentralización es un proceso que esta aparejado o mejor dicho debe de ir acompañado de un proceso democratizador y de un renuevo de las relaciones intergubernamentales.

Y cito una frase de Cortiñas, “la descentralización no es la panacea, al igual que no lo es el federalismo, su aportación sirve al mejoramiento de ciertos resortes de la vida democrática” (Cortiña, 1995: 78).

### **3.4. Conclusiones**

El nuevo federalismo ve en la descentralización un buen camino para lograr el desarrollo político que necesita, para llegar a su objetivo hacer funcional al sistema político. Pero la tarea que implica esta transformación del sistema federal, no es algo sencillo, ya que implica más que una simple reformación del sistema, sino más bien echar a andar un nuevo pacto político que se encuentra capacitado para preparar las bases legales, administrativas e institucionales que funcionen por mucho tiempo y que sean en beneficio de la sociedad mexicana.

La realidad de cada uno de los gobiernos locales complica mucho más el proceso descentralizador, sin embargo es importante involucrar a todos los actores tanto locales como federales para llegar a un consenso que permita ante todo, seleccionar los mejores mecanismos e instrumentos para llevar a cabo el proceso.

Es urgente que dicho proceso se realice de una manera más rápida y continua, si es que se quiere avanzar en el desarrollo del país. Algo más que hay que recalcar sobre el proceso de descentralización, como punto importante para el fortalecimiento y transformación del federalismo mexicano, es que este no puede avanzar sin un proceso democratizado que vaya a la par con él.

CAPÍTULO 4  
**LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES  
EN EL NUEVO FEDERALISMO.**

---

*Este último capítulo trata lo relacionado a cómo se han venido relacionado los diferentes niveles de gobierno que existen en nuestro país. De igual forma describe de manera general los mecanismos utilizados en la interacción gubernamental. Además, se habla de la manera en que han ido cambiado esos mecanismos, gracias al avance que ha tenido la sociedad dentro de la política.*

---

#### **4.1. Aspectos que abarcan la RIG's en el nuevo federalismo.**

Considero importante señalar, como primer punto dentro de este apartado, como se ha venido desarrollando las RIG'S en nuestro país, las cuales se han caracterizado por ser de manera vertical, como lo mencioné en el capítulo II apartado 2.3, estas las podemos encuadrar en el modelo de autoridad incluyente, donde la federación es la realmente gobierna.

El modelo, hasta ahora imperante en nuestro país, se encuentra influenciado por el gobierno napoleónico, para el cual los gobierno centrales les correspondía ejercer lo que se le denomina la alta política (o «razón de Estado»), la cual implica funciones como las relaciones internacionales, la defensa y regulación del comercio exterior y del sistema financiero; mientras que les correspondía a los gobiernos locales ejercer la baja política que comprendía la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos (Romo, 1996: 18).

México tiene un aparato gubernamental con una fuerte tendencia centralista, heredada desde hace mucho tiempo; que ha impedido la existencia de un modelo dual. Aquí el gobierno nacional se encuentra muy involucrado en la administración de gran parte de los programas que se aplican en el país.

Para Lucila Ocaña en nuestro país existen varios obstáculos para poner en practica el federalismo tal y como lo concibieron sus mentores, para ella “uno de los obstáculos para cumplir con el principio federalista es el presidencialismo, los senadores del PRI ponen en primer plano su relación con el presidente...” (Ocaña, 1996: 49).

Díaz Cayeros, por su parte hace otra caracterización del sistema político mexicano, en cuanto a como se interrelacionan los actores políticos, para él “En un sistema político como el de México, donde los legisladores delegan la mayoría de las decisiones en materia de políticas al ejecutivo, los diputados y los senadores deben sus carreras, en mayor grado, al presidente y escasamente a los votante, los intereses se representan por medio de pactos altamente corporativos a través del PRI, no existen ni mecanismos eficaces para permitir la competencia entre partidos ni la reelección para crear el vínculo entre ciudadano y políticos y hay poca responsabilidad territorial en cuanto a la asignación de recursos” (Díaz Cayeros, 1997: 47)

Pero dicho modelo -a últimas fechas- ya no es funcional ante los cambios que enfrenta el sistema político mexicano, como lo son la mayor participación de la sociedad y la incursión de los partidos de oposición a puestos de poder; entre muchos otros cambios. Ante esto se requiere algo menos vertical, algo así como el modelo de autoridad concurrente; es por ello que se plantea como algo imprescindible el cambio de estas RIG'S, para lograr el avance y consolidación del federalismo como forma política de organización.

Ante la situación de cambio que se encuentra viviendo nuestro país, es obvio que se origina una transformación dentro de los órganos gubernamentales, ocasionado un nuevo panorama donde hay que desenvolverse y que requiere ante todo una nueva forma de conducirse y actuar.

Lo que propone el nuevo federalismo con respecto a como van a funcionar las RIG'S dentro de este proceso, se encuentra plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual considera a las relaciones intergubernamentales como algo de gran relevancia para el fortalecimiento del

federalismo mexicano, aunque no lo menciona de manera explícita, lo hace notar con frases que me llevan a suponer que está presente en el proyecto del nuevo federalismo.

Se menciona en el Plan que “con el nuevo federalismo las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones del gobierno, participar en su programas públicos y en la evaluación de sus resultados”, y más adelante menciona “ Este Plan reconoce que todos los órganos de gobierno, las entidades federativas y los órganos del Gobierno Federal deben asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre los estados y los municipios” (Plan Nacional de Desarrollo, 1995: 60)

Por su parte, Pilar Berrios y Augusto Bolivar, mencionan que la renovación del federalismo implica cinco aspectos (Méndez, 1997: 92):

- Promoción del municipio como espacio de gobierno, vinculado a las necesidades cotidianas de la población.
- Ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios; un federalismo que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada gobierno local y que nutra la confianza de cada comunidad con sus autoridades, un federalismo que se sustente en una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión.
- Llevar acabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatales y municipales de gobierno; donde el gobierno federal se pronuncia por ceder espacios reales de acción gubernamental a los estados y municipios sin que con ello signifique debilitamiento de autoridad.
- Establecimiento de reglas que rijan los procedimientos para resolver las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan ente la

Federación, estados, Distrito Federal y los municipios, así como también entre los tres poderes.

- Como último punto el aspecto constitucional del Pacto Federal, consistente en asumir como propósito principal, el procurar el desarrollo equilibrado entre la totalidad de estados. Lo cual implica que tanto el Gobierno federal como los gobiernos estatales de mayor desarrollo apoyen a los estados con un grado menor de desarrollo.

Con lo anteriormente descrito, nos sirve para darnos cuenta que el proyecto para la creación de un nuevo federalismo, requiere de una gran capacidad -de los actores implicados en el proceso- de adaptabilidad ante los continuos cambios que se originan al interior de los diferentes niveles y órganos de gobierno. Además de que el replanteamiento de las relaciones intergubernamentales no solo se debe dar entre los tres niveles de gobierno sino también entre los Poderes Federales, para hacer valedero y funcional el Pacto Federal.

Esto es, que tanto los tres niveles de gobierno como los Poderes de la Unión estén dispuestos a cambiar la manera en que se interrelacionan, creando los mecanismo y las reglas necesarias y transparentes que permitan el mejor entendimiento posible entre ambas partes; así como en su caso el hacer cumplir cabalmente los mecanismos ya existentes. Se requiere ante todo una mayor colaboración, comunicación y coordinación entre los niveles de gobierno existentes en nuestro país, así como entre los poderes de la unión; todo ello para poder responder a la situación de cambio que vive nuestro país.

#### **4.2. Las RIG's en la esfera federal / estatal.**

Las relaciones entre estos niveles de gobierno siempre han existido en todas las áreas, dichas relaciones han sido vagas y hasta tiempos recientes se basaban en algunas cuestiones como: que el gobernador del estado

perteneciera al partido oficial y otra cosa es que el gobernador, además de ser del PRI, fuera del mismo grupo que el Presidente de la República, lo cual beneficiaba al estado, pues era favorecido en la distribución de recursos.

Como ya he mencionado en otras ocasiones las RIG's son una forma que incluye tanto prácticas, mecanismos e instituciones reguladas por una ley como por otras que no se encuentran institucionalizadas; muchas de las formas de relacionarse dichos niveles se encuentra contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por ejemplo (Constitución Política, 1997):

- El artículo 3º referente a la educación, en cual se señala a grandes rasgos que el gobierno federal se coordinara con los estados y además proporcionará los recursos necesarios para su impetración.
- El artículo 18 que se refiere al sistema penitenciario, el cual menciona que tanto el gobierno federal como el estatal organizarán el sistema penal, y además establecerán los medios para la readaptación del delincuente.
- El artículo 116 y 117 los cuales hacen referencia a la forma de gobierno que deben de tener los estados, las obligaciones que deben cumplir los mismos, así como de los mecanismos de que disponen para su funcionamiento.

Otro mecanismo o instrumento que sirve para el dialogo entre esto niveles de gobierno, es la Ley de Coordinación Fiscal creada en 1980, la cual fue una forma de aminorar la tendencia centralista, con la ley surgió otro mecanismo que dio origen a un cambio en las relaciones intergubernamentales, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual redefinió las responsabilidades tributarias de los tres órdenes de gobierno (Villanueva, 1996: 121). Esta ley pretendía que los niveles de gobierno se pusieron de acuerdo en la forma de recaudar los impuestos, para hacerlo de

manera más eficiente e impedir la doble tributación que iba en perjuicio de la sociedad.

Existe otro instrumento que es ejemplo de la relación existente entre el gobierno federal y el gobierno estatal, es el Sistema Nacional de Planeación Democrática, creado en 1983 como un mecanismo de coordinación y organización de los gobiernos; dentro de este sistema existen otros mecanismos como lo son: el Convenio Único de Desarrollo que en la actualidad es conocido como el Convenio de Desarrollo Social y el Comités Estatales de Planeación de los Estados (COPLADES).

Los COPLADES es un instrumento de planeación, el cual ayuda a prevenir, organizar y optimizar los recursos con que cuenta el estado, y tiene como funciones básicas (CEDEMUN, 1995):

- Coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, derivadas de las acciones de planear.
- Elaborar y actualizar el plan estatal de desarrollo.
- Proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el estado y los municipios.
- Evaluar los programas y acciones concertadas entre la federación y el estado.

Los COPLADES se encuentran integrados por los tres órdenes de gobierno, lo cual en la teoría serviría para mayor colaboración y cooperación entre estos ordenes de gobierno.<sup>5</sup>

Una institución importante en la relación entre los gobiernos federal y estatal es la institución llamada Senado, el cual según Ocaña "...la institución clave del pacto federal, el Senado y su vinculación con los Congresos estatales, por ser éstos los que combinan tanto los principios federales como los principios de democracia representativa" (Ocaña, 1996: 43).

---

<sup>5</sup> Véase *Guías Técnicas para la Capacitación Municipal* del CEDEMUN.



De igual forma para Roberto Ortega Lomelí “el Senado es parte clave originaria e insustituible del sistema federal de gobierno, desde su origen tuvo como propósito la conciliación de los intereses de los estados ante y en la instancia federal” (Ortega, 1989).

Como podemos observar el Senado es una de las instituciones básicas que permiten la relación entre el gobierno federal y el gobierno estatal, pero esta institución se encuentra muy desvirtuada debido principalmente a que los que se dicen representantes de los estados no lo son, muchos de ellos no tienen un verdadero vínculo con el estado al cual representan, desconocen la situación que viven y por ello no son capaces de abogar por el mejoramiento de su estado.

Como he venido mencionado el país sufre cambios y por esa razón se decide implementar el proyecto del Nuevo Federalismo, dentro de estos cambios se observa que los partidos políticos surgen dentro de la escena política buscando espacios para poder participar dentro del proceso de toma de decisiones y a los cuales llegan a tomar posesión, originando que las reglas del juego cambien y por ende, cambian la manera de interrelacionarse los actores (Lujambio, 1996).

Para entrar en lo que plantea el nuevo federalismo, tenemos que este propone ampliar los mecanismos e instrumentos que permiten la interacción entre estos dos niveles de gobierno, donde exista una coordinación, colaboración y cooperación en asuntos que les competan a ambos.

Con respecto Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) el Plan “propone reformar el SNCF, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto en las entidades federativas...” (Plan Nacional de Desarrollo, 1995).

Este que se proponía dentro del plan se logro en algunos aspectos, en los últimos años se incrementaron algunas participaciones hacia los estados, lo que para muchos de ellos los ha beneficiado grandemente.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Para mayor precisión remítase al capítulo III, apartado 3.2 de este trabajo.

La incursión de los partidos de oposición a los gobiernos locales ha conducido a la creación de nuevos mecanismos de relación entre el gobierno federal y el gobierno estatal, los cuales no son institucionalizados o mejor dicho no se encuentran regulado por la ley sino que más bien se dan de manera cotidiana entre los actores menores. Se ha tenido que entrar en un proceso de negociación, colaboración y cooperación entre los gobiernos, pues ante la existencia de pluralidad ideológica los mecanismos anteriores han dejado de ser funcionales.

El COPLADE es a consideración mía, el instrumento más representativo de las RIG'S, pues es donde verdaderamente se nota una mayor interacción y no tanto una subordinación. Lo único que considero que no está bien es que sea un instrumento poco implementado por los estados, puesto que muchos de los estados desconocen su funcionamiento.

#### **4.3. Las RIG's en la esfera estatal / municipal.**

Para finalizar con este trabajo de investigación, nos resta por mencionar lo referente a este apartado, es importante hacer notar que las RIG'S entre el gobierno estatal y el gobierno municipal son más bien de carácter informal, pues aunque existen mecanismo legales parecieran quedarse tan solo plasmados en el papel.

La relación entre estos niveles de gobierno es una reproducción fiel de que se presenta entre federación y entidades federativas, es una relación dependiente y subordinada; donde los gobiernos municipales -en su gran mayoría- obedecen lo que el gobernador o bien el congreso estatal disponen (Alvarado, 1996).

Algunos de los instrumentos y mecanismos legales que permiten las relaciones entre estos niveles de gobierno son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones estatales, la Ley Orgánica Municipal, Ley Estatal de planeación, el Comité de Planeación para el

Desarrollo Municipal (COPLADEM) y el Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM).

Por los que respecta a la Constitución Política esta establece en el artículo 115, apartado IV inciso a) que “Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones” (Constitución Política, 1997). Por su parte la Ley Orgánica Municipal, determina la facultad del ayuntamiento para participar en la planeación del desarrollo.

El COPLADEM “es el encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del plan municipal del desarrollo es el mecanismo más adecuado de participación y decisión entre la comunidad y el gobierno municipal”. Este se integra por:

1. Un presidente, que es el mismo Presidente Municipal.
2. Un coordinador, designado por el presidente municipal.
3. Un secretario técnico, que es el coordinador del COPLADE en la entidad federativa correspondiente.
4. Representantes de dependencias de la administración pública estatal y federal.
5. Titulares de la dependencias y entidades de la administración pública municipal.
6. En algunos casos también hay representantes de los sectores social y privado (CEDEMUN, 1995).

Por último, tenemos el CODEM, el cual es un convenio que se celebran entre el gobierno estatal con sus respectivos gobiernos municipales. Este tipo de convenio se ejecuta de manera coordinada y atendiendo aspectos como: inversión y gasto estatal en los municipios, promoción y fomento económico, administración de obras y servicios públicos y adquisición y suministro de bienes municipales.

Otra manera en que entran en contacto estos niveles de gobierno, es por medio de la asignación de recursos que los estados distribuyen a sus municipios; uno de ellos es el presupuesto, el cual "...siempre es resultado de la coincidencia de dos voluntades: la del ejecutivo que propone y la del legislativo que aprueba, esto es común tanto en la administración pública federal como a la local" (Arteaga, 1998: 745).

Con ello podemos observar como la relación es de dependencia y subordinación, donde el estado es lo que decide en varias cuestiones, sin embargo, esta relación se ha ido aminorando ante la incursión de nuevos actores que demandan mas espacio de participación tanto en la esfera estatal como municipal.

Antonio Cadena menciona que "hasta hoy han venido funcionado instituciones y leyes que fueron creadas para la reproducción y funcionamiento de un sistema de partido único[...]pero ante los cambios que se están generando en el régimen con una pluralidad de partidos que requieren su propio sustento legal e institucional" (Cadena, 1997).

Esto se refleja en los recursos de que disponen los municipios, los cuales son escasos y los pocos que llegan a tener están muy bien fiscalizados por el Congreso estatal o el Gobernador del estado, si a ello agregamos que muchos municipios desconocen el mecanismo de Planeación, el panorama que vislumbramos es que las relaciones que se dan entre estos niveles de gobierno es de manera clientelar o caciquil, como es el caso de los municipios ubicados en los estados de Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, etc.

El excesivo centralismo existente en las relaciones entre estados y municipios se observa cuando, tanto el gobierno federal y estatal tratan de acotar y limitar la autonomía municipal, un ejemplo se encuentra en Ley Orgánica Municipal de Morelos que establece que los ayuntamientos no se "pueden asumir la representación política y administrativa del municipio fuera del territorio del estado" esta facultad se encuentra a cargo del gobernador de la entidad (Cadena, 1997)

COLEGIO NACIONAL DE SERVIDORES  
PÚBLICOS - CENASEP

Ante esto se propone el nuevo federalismo, que comienza con una gran fuerza en algunos estados y un ejemplo de esto es el que menciona Constantino Pérez con respecto a al caso de Oaxaca, él menciona que ante la preocupación del gobierno del estado por distribuir recursos a los municipios siguiendo mecanismos de justicia, lo llevó a presentar ante el Congreso Estatal a finales de 1995 la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado. Esta nueva ley contempla aspectos fundamentales en la Colaboración Administrativa que debe haber entre la Secretaría de Finanzas y los municipios de la entidad, lo cual apunta a reforzar trabajos en el área tributaria (Pérez, 1996: 51).

El nuevo federalismo en cuanto a estas relaciones, pretende dotar de mayores recursos y atribuciones al ámbito municipal, para ello se pretende hacer reformas a los artículos referentes al ámbito municipal; como la que propuso recientemente la Comisión Parlamentaria de la Cámara de Diputados para el Fortalecimiento del Municipio.

Sin embargo, considero que no se necesita de gran reformas y la creación de más mecanismos, lo que verdaderamente se requiere es poner en práctica los instrumentos ya existentes de manera cabal y sobre todo un cambio de actitud de parte de los actores involucrados. Dejar atrás las viejas prácticas y dar paso a un proceso democratizador dentro de las relaciones, en pocas palabras se requiere un saneamiento de las relaciones dentro de los tres niveles de gobierno.

Desde mi particular punto de vista, el instrumento más representativo de las RIG'S entre el gobierno estatal y gobierno municipal, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), pero lo verdaderamente preocupante es que a pesar de que los mecanismos antes mencionados existan y sean buenos, muchos ayuntamientos desconocen su funcionamiento y muchos más desconocen por completo su existencia. Considero que lo que se deben hacer los gobiernos estatales es brindar una mayor información y profesionalización a los encargados tanto de los gobiernos estatales como municipales.

#### 4.4. Conclusiones.

Dentro de este capítulo como de los anteriores podemos observar como se siente una necesidad de la restauración del Pacto Federal, siendo de manera prioritaria dentro de ella tanto la descentralización, como en la posibilidad de generar un nuevo sistema político con bases en nuevos esquemas de relaciones entre los gobiernos -y por ende de sus actores-.

El nuevo federalismo y su vinculación con las relaciones intergubernamentales, necesitan de una profundización en su estudio para poder crear los mecanismos e instrumentos necesarios que les permitan responder a las demandas hechas por los actores, que requieren de nuevas formas de comunicación con los órganos de gobierno y las autoridades que respondan a sus reclamos como sociedad en continuo cambio.

La innovación en las relaciones intergubernamentales son necesarias y urgentes ante un sistema político que se esta transformando, pero que sus viejas practicas políticas siguen estando presentes impidiéndole avanzar de manera rápida.

## CONCLUSIONES GENERALES

Todo lo anteriormente argumentado en este trabajo de investigación, nos ha servido para llegar a las siguientes conclusiones generales -aunque muchas de las ideas son retomadas de las conclusiones elaboradas al final de cada capítulo-, las cuales enlistaré a continuación (el listado no tiene un nivel jerárquico):

El federalismo mexicano tal y como venía operando -desde 1917 hasta fechas muy recientes- ha dejado de ser funcional como forma de gobierno; no solo para la élite gobernante, que entre otras cosas ha visto reducida sus posibilidades de permanecer en sus puestos de poder, sino para la sociedad. Pues esta última, ha observado que las prácticas políticas viciadas del federalismo han impedido un avance cualitativo dentro del gobierno, y exigiendo de parte del gobierno -ya sea municipal, estatal o federal- una mayor eficiencia en la acción.

La forma gubernamental de solucionar el problema del federalismo, ha dado pocos resultados, es decir, que la política “de arriba hacia abajo” ya no tiene los efectos que en épocas anteriores tenía. El avance y el nivel de concientización que han tenido tanto la sociedad como los demás actores (partidos políticos, funcionarios gubernamentales y administrativos de los diferentes niveles de gobierno), los han llevado a reclamar mayores espacios de participación y una mayor autonomía para actuar.

El avance de los partidos políticos, gracias a las reformas en política electoral, ha servido al cambio o transformación del federalismo mexicano. Los partidos políticos al obtener puestos de poder y de decisión -como lo son algunas gubernaturas, diputaciones federales y locales, senadurías y gobiernos municipales- han transformado de manera sustancial las prácticas políticas imperantes; puesto que el partido oficial (PRI) -que también es el gobierno federal- ha tenido que hacer una serie de

concesiones y negociaciones con ellos, para sí mantener cierta estabilidad y gobernabilidad dentro del país.

El denominado nuevo federalismo implementado por el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, es una respuesta por parte del gobierno mexicano ante los reclamos de la sociedad, los nuevos actores y el contexto internacional, por la democratización tanto de las prácticas políticas, como de las instituciones. Todo ello para poder enfrentar los retos que le marca esta nueva etapa que vive la sociedad mundial.

Por último, lo único que me resta por mencionar es que, a pesar de los esfuerzos hechos tanto por el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales como la sociedad civil, para transformar esta realidad centralizadora, falta mucho por hacer. Esto es algo que varios estudiosos sobre el tema consideran conveniente y necesario, para poder llevar a cabo la tan ansiada reforma del Estado así como la transición a la democracia. Desde mi punto de vista, se requiere: (a) una distribución equitativa tanto de facultades políticas y administrativas como de recursos económicos, de parte de la federación a los otros dos niveles de gobierno; (b) de igual forma, es necesaria la creación de instituciones verdaderamente democrática y eficientes que permitan el desarrollo del país.

Es indispensable continuar con el proceso de transformación y fortalecer el federalismo mexicano, si es que queremos hacer de esta nación una nación desarrollada y democrática. Para ello, considero importante que los nuevos actores políticos deberán seguir estas cuatro líneas: a) compromiso de los actores y la sociedad con el desarrollo y avance del país tanto económico como político, b) disponibilidad y capacidad de los actores implicados en el proceso, c) consenso en las acciones y líneas a seguir para lograr el objetivo y d) una gran capacidad de adaptabilidad de los actores y la sociedad ante el cambio que esta medida representa.



## FUENTES CONSULTADAS

---

### LIBROS Y REVISTAS

- ⊗ Agranoff, Robert (1995). "Gestión de procesos intergubernamentales" en *Revista del Colegio* núm. 5, vol. III, CNCPyAP, México, pp. 61-81.
- ⊗ Agranoff, Robert (1992). "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", en Mauricio Merino Huerta (coord.): *Cambio Político y Gobernabilidad*, coedición CNCPyAP / CONACYT, México, pp. 179-215.
- ⊗ Alvarado, Arturo (1996). "Los gobernadores y el federalismo mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología* núm. 3 año LVII, IIS-UNAM, México, julio-septiembre de 1996, pp. 39-71.
- ⊗ Arteaga Nava, Elisur (1998). *Derecho Constitucional*, coedición Oxford University y Harla, colección de juristas latinoamericanos, México, pp. 696-776.
- ⊗ Barrera Zapata, Rolando y Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra (1989). *Descentralización Administrativa y Administración Pública en los Estados Federados*. Coedición de UAEM- IAPEM. México.
- ⊗ Barrera Zapata, Rolando (1998). "Descentralización, informática y simplificación administrativa: medios para la modernización de la administración pública", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México* N° 39, Julio - Septiembre de 1998, pp 122-134.
- ⊗ Bosier, Sergio (1991). "La descentralización: un tema difuso y confuso", en Dieter Nohlen (Coord.), en *Descentralización política y consolidación democrática. Europa y América del Sur.*, coedición Nueva sociedad-Sociedad Editorial Síntesis, Venezuela, pp 23-40.
- ⊗ Burgoa Orihuela, Ignacio (1979). *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 3ª edición, México, 397 pp.
- ⊗ Cabrero Mendoza, Enrique (1994). *La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas*, Documento de Trabajo N° 28, División de Administración Pública del CIDE, 15 pp.
- ⊗ Cadena, Antonio (1997). "La reforma necesaria", *El Financiero* año XVI N° 4481, México, 24 de julio de 1997.
- ⊗ Cabrero, Enrique (1994). "La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas", *Documento de Trabajo* n° 28, edición de la División de Administración Pública del CIDE, México.
- ⊗ CEDEMUN (1995). "Guías técnicas de capacitación municipal", edición del *Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN)* de la Secretaría de Gobernación, México, 447 pp.
- ⊗ Colmenares Páramo, David (1995). "Descentralización fiscal y potestad tributaria . Propuestas para el nuevo federalismo fiscal", *Revista Latinoamericana de Economía. Problemas del Desarrollo*. Vol. 26, Octubre-Diciembre 1995, pp. 22-30.
- ⊗ *Comercio Exterior*, vol. 49, N° 5, México, Mayo de 1999, pp. 415-444.
- ⊗ Cortiñas Pelaez, León (1995). "Democracia, descentralización y gestión pública", *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México* N° 26, México, pp 22-30.

- ⊗ De la Torre, Ernesto y Ramiro Navarro De Anda (1994). *Historia de México II. De la Independencia a la época actual*. Mac Graw Hill, México, 254 pp.
- ⊗ Delgadillo Macías, Javier (1989). "Municipio y Descentralización: Alternativa para el Desarrollo Regional", *Revista Latinoamericana de Economía*, vol. XXI, IIS-UNAM, México.
- ⊗ Díaz Cayeros, Alberto (1997). "Asignación política de recursos en el federalismo mexicano: incentivos y limitaciones", *Perfiles Latinoamericanos*, México, 10 de Junio de 1997, pp 35-73.
- ⊗ Favela Gavia, Alejandro (1995). "Descentralización y desarrollo político", *Polis 94. Estudios teóricos, urbano-rurales y político-electorales*, UAM-Iztapalapa, México, pp 39-59.
- ⊗ García Villa, Juan Antonio (1998). "Centralismo fiscal y penuria de los municipios", en *El Financiero* año XVIII N° 4942, México, 6 de noviembre de 1998, pp 40.
- ⊗ Hernández, Alfonso (1998). "Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura", *Política y Gobierno*, vol. V, numero 1, CIDE, México, primer semestre, pp 225-260.
- ⊗ IIL-Senado de la República (1997). *El federalismo mexicano, elementos para su estudio y análisis*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVI Legislatura del Senado de la República, México.
- ⊗ Laris Casillas, Jorge (1998). "Federalismo en México", *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, N° 40, México, Octubre-Diciembre de 1998, pp 16-31.
- ⊗ Lujambio, Alfonso (1996). *Federalismo y el Congreso en el cambio político de México*, UNAM, México.
- ⊗ Marquet Guerrero, Porfirio (1975). *La estructura constitucional del Estado mexicano*, UNAM, México.
- ⊗ Martínez Martínez, Pedro (1997). "Federalismo y descentralización contemporáneos", *Gestión y Estrategia* núm. 12, UAM-Azcapotzalco, México, pp 58-68.
- ⊗ Martínez, Héctor y Alejandro Méndez (1996). "El Estudio de las relaciones intergubernamentales. Una revisión bibliográfica", *Documento de Trabajo* N° 45, CIDE, México, 35 pp.
- ⊗ Méndez H., Luis (Coord.) (1997). *Poder, Ideología y Respuesta social en México (1982-1996)*, coedición UAM-Azcapotzalco y grupo editorial Neón, México.
- ⊗ Ocaña, Lucila (1996). "La recomposición del Pacto Federal", en *Revista Mexicana de Sociología* núm. 1, UNAM, México, pp 43-55.
- ⊗ Ortega Lomelí, Roberto (1994). *Federalismo y municipios*. FCE, México.
- ⊗ Pérez Morales, Constantino (1997). "Recursos fiscales y el gobierno municipal. Estudio de caso", *Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 28, N° 108, México, Enero-Marzo de 1997, pp 37-79.
- ⊗ Proudhon, Pierre Joseph (1977). *El Principio Federativo*, Ed. Nacional, México.
- ⊗ Romo Morales, Gerardo (1996). *Relaciones intergubernamentales en el Estado de Jalisco*, CIDE, México.
- ⊗ Schultze, Rainer-Olaf (1991). "El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada", en Dieter Nohlen, *obra citada*, pp 59-71.
- ⊗ Torres, Blanca (compiladora) (1986). *Descentralización y Democracia en México*, Colegio de México, México.

- ⊗ Varios Autores (1985). *Historia General de México II*, El Colegio de México, México.

## Documentos

- ⊗ Propuestas de un «Nuevo Federalismo» en el Suplemento de *El Nacional*, 7 de mayo de 1995.
- ⊗ Reunión de Trabajo el «Nuevo Federalismo», en sistema de internet de la Presidencia de la República, <http://www.presidencia.gob.mx/>, 11 pp.
- ⊗ *Diario Oficial de la Federación*, tomo DIV, N° 2, México, D.F., 4 de septiembre de 1995.
- ⊗ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DXVI N° 1, México D.F., lunes 2 de septiembre de 1996.
- ⊗ Gaceta Parlamentaria, Año II, número 261, martes 11 de mayo de 1999.
- ⊗ Presidencia de la República (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Presidencia de la República, México.
- ⊗ Presidencia de la República (1989). *Las Razones y las obras. Gobierno de Miguel De la Madrid Hurtado*, Crónica del sexenio 1982-1988, Presidencia de la República / FCE.

## FUENTES CONSULTADAS

---

227397

### ( LIBROS Y REVISTAS

- ⊗ Agranoff, Robert (1995). "Gestión de procesos intergubernamentales" en *Revista del Colegio* núm. 5, vol. III, CNCPyAP, México, pp. 61-81.
- ⊗ Agranoff, Robert (1992). "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", en Mauricio Merino Huerta (coord.): *Cambio Político y Gobernabilidad*, coedición CNCPyAP / CONACYT, México, pp. 179-215.
- ⊗ Alvarado, Arturo (1996). "Los gobernadores y el federalismo mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología* núm. 3 año LVII, IIS-UNAM, México, julio-septiembre de 1996, pp. 39-71.
- ⊗ Arteaga Nava, Elisur (1998). *Derecho Constitucional*, coedición Oxford University y Harla, colección de juristas latinoamericanos, México, pp. 696-776.
- ⊗ Barrera Zapata, Rolando y Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra (1989). *Descentralización Administrativa y Administración Pública en los Estados Federados*. Coedición de UAEM- IAPEM. México.
- ⊗ Barrera Zapata, Rolando (1998). "Descentralización, informática y simplificación administrativa: medios para la modernización de la administración pública", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México* N° 39, Julio - Septiembre de 1998, pp 122-134.
- ⊗ Bosier, Sergio (1991). "La descentralización: un tema difuso y confuso", en Dieter Nohlen (Coord.), en *Descentralización política y consolidación democrática. Europa y América del Sur.*, coedición Nueva sociedad-Sociedad Editorial Síntesis, Venezuela, pp 23-40.
- ⊗ Burgoa Orihuela, Ignacio (1979). *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 3ª edición, México, 397 pp.
- ⊗ Cabrero Mendoza, Enrique (1994). *La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas*, Documento de Trabajo N° 28, División de Administración Pública del CIDE, 15 pp.
- ⊗ Cadena, Antonio (1997). "La reforma necesaria", *El Financiero* año XVI N° 4481, México, 24 de julio de 1997.
- ⊗ Cabrero, Enrique (1994). "La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas", *Documento de Trabajo* n° 28, edición de la División de Administración Pública del CIDE, México.
- ⊗ CEDEMUN (1995). "Guías técnicas de capacitación municipal", edición del *Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN)* de la Secretaría de Gobernación, México, 447 pp.
- ⊗ Colmenares Páramo, David (1995). "Descentralización fiscal y potestad tributaria . Propuestas para el nuevo federalismo fiscal", *Revista Latinoamericana de Economía. Problemas del Desarrollo*. Vol. 26, Octubre-Diciembre 1995, pp. 22-30.
- ⊗ *Comercio Exterior*, vol. 49, N° 5, México, Mayo de 1999, pp. 415-444.
- ⊗ Cortiñas Pelaez, León (1995). "Democracia, descentralización y gestión pública", *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México* N° 26, México, pp 22-30.