

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

C S. H.

“EL FEDERALISMO Y LA MODERNIZACIÓN EN MÉXICO.”

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA

JORGE ALBERTO IBÁÑEZ CANDELARIA.

ASESOR



DR. ALEJANDRO FAVELA GAVIA

EL FEDERALISMO Y LA MODERNIZACIÓN EN MÉXICO.

INDICE

Introducción.....	3
Capítulo Primero.	
Antecedente históricos y marco teórico.	
1.1. Federalismo. Su concepto.....	8
1.2. Modernidad. Su concepto.....	14
1.3. Modernización. Su concepto.....	17
1.4. Descentralización. Su concepto.....	20
1.5. Federalismo, modernización y modernidad en México.....	23
Capítulo Segundo.	
Las Políticas Públicas instauradas desde 1983 para el fortalecimiento del federalismo mexicano.	
2.1 El federalismo y el municipio mexicanos a partir de 1983.....	28
2.2 Los programas de gasto social, la modernización y el federalismo en México.....	32
2.3 El federalismo fiscal mexicano.....	37
2.4 El federalismo y el sistema político en México.....	43
Capítulo Tercero.	
Las políticas públicas que con el fin de modernizar a México, fortalecen nuestro federalismo.	
3.1. Descentralización del gasto social.....	50
3.2. Desarrollo regional.....	54
3.3. La relación entre la federación, los estados y los municipios.....	58

CONCLUSIONES	67
BIBLIOGRAFÍA... ..	71

INTRODUCCION.

Dos temas sobresalientes y vinculados entre sí para el caso mexicano resultan ser el federalismo y la modernización. El primero tiene rango constitucional por ser la forma de gobierno que nuestro país adoptó desde 1824 y que sólo se vio trastocada por la corta vigencia de las bases constitucionales de 1836, que convertían a nuestra república en un Estado unitario; el segundo gran tema, el de la modernización, no resulta ser menos importante, más aún si entendemos a ésta como el proceso capaz de lograr nuestro acceso como Nación a la modernidad que desde el siglo XVIII hemos buscado infructuosamente.

El presente trabajo busca analizar de la mejor manera posible, el papel conjunto que ambos conceptos han jugado en las últimas dos décadas dentro del escenario político mexicano. Puesto que es a partir del Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado cuando estos dos temas empiezan a ser reformulados. El federalismo que desde mucho antes de nuestra Constitución vigente estaba plasmado en nuestras Cartas Magnas era letra muerta, sólo se escuchaba y leía en el discurso político. Paradójicamente nuestro Estado, constitucionalmente federal en la realidad concreta resultaba ser un estado central casi perfecto, donde los estados y los municipios no eran más que meros agentes del poder central, la soberanía estatal y la autonomía municipal en la práctica no existían. Por otro lado, todos y cada uno de los procesos modernizatorios que México había planeado no lograban cuajar en un proyecto nacional incluyente y a largo plazo que permitiera que nuestro país arribara a la modernidad sin tantas desigualdades. A mayor abundamiento, nuestro país esta compuesto de regiones por completo diversas, no pocas veces se ha

hablado de varios Méxicos para ejemplificar la profunda heterogeneidad de su población. Desde la época de las reformas borbónicas el afán indiscutible de quien gobernó nuestro país fue hacer de él un país donde los postulados de la ilustración, Igualdad Política, Libertad Económica y Fraternidad Social, tan en boga en ese periodo fueran una realidad palpable, para ello fueron planeados una serie de procesos modernizatorios planeados y ejecutados desde el vértice, sin que individuo común dijera algo al respecto, se pretendió homogeneizar el territorio como si este fuera un todo uniforme; los resultados no fueron los esperados; pero aún así, después de que nuestro país alcanzó su independencia los grupos triunfantes, siempre en pugna, intentaron cada uno de ellos llevar a cabo sus proyectos de Nación y exactamente por pretender una modernidad excluyente ninguno fraguó. A finales de 1982 estos patrones muestran una vez más su incompetencia. En ese momento no sólo el gobierno planeaba la descentralización política y un proceso modernizatorio incluyente. Al interior de la sociedad mexicana varios de sus sectores clamaban por llevar a la práctica el federalismo mexicano y plantear modelos que reconocieran nuestra profunda diversidad y que no trataran de esconder en el manto protector de la nación nuestras profundas diferencias.

Este trabajo de investigación consta de tres capítulos, en el primero se pretende analizar los grandes temas sobre los que versa el mismo, construyendo un pequeño marco teórico que permita comprender a cabalidad lo que más adelante será explicado. Se principia con la definición del federalismo, forma de Estado que ha sido adoptada por algunas naciones en el mundo, entre ellas México; a continuación se trata el problema de la modernidad como estado ideal de cualquier sociedad; prosiguiendo con el proceso mediante el cual se accede a ésta, es decir, la modernización. Se define de una manera breve el término descentralización, concepto toral para implementar un auténtico federalismo en

nuestro país, así como para arribar a la tan anhelada modernidad que desde antes de ser un país independiente hemos buscado. Por último, concluyo este capítulo analizando todos estos conceptos en el devenir histórico mexicano.

En el segundo capítulo, comienzo analizando de una manera laxa la reforma constitucional de 1983 a su artículo 115, así como las repercusiones que consideré trajo aparejadas. De la misma suerte, se hace notar que actualmente y a pesar de esta reforma los recursos manejados directamente por las localidades son muy bajos, con lo que la autonomía municipal muchas de las veces se ve obstaculizada por la falta de dinero. Otro apartado dentro del mismo capítulo aborda el importante tema del gasto social como herramienta del proceso modernizador y su consecuencia en nuestro federalismo. Por otra parte, se discute el asunto del federalismo fiscal, el cual desde mi particular punto de vista considero de suma importancia para la construcción de un auténtico federalismo, dentro de dicho apartado observamos que programas como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, favorecen la práctica de un centralismo, más que de un verdadero federalismo fiscal. Por último, se estudia la relación entre federalismo y sistema político, tomando como punto de arranque el presente sexenio, ya que dicho gobierno desde el inicio de su gestión ha puesto mucho énfasis en la cuestión federal, se examinan principalmente el PND 1995-2000 y el Decreto por el que se aprueba el programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, ello por considerar que ahí se encuentran las bases de la política federal de este régimen.

El último capítulo, pretendió analizar algunas de las políticas públicas que a la par que buscaban modernizar al país construían un sistema federal; estudiar todas y cada una de dichas políticas no hubiera sido posible, por ello se tomaron 4 aspectos que considere fundamentales, a saber, la descentralización del gasto social hacia estados y municipios, la

consecución de desarrollo regional que permite que sean las localidades quienes en la mayor medida de lo posible resuelvan sus problemas básicos. Se pone especial énfasis en que esto no implica que la federación se desentienda del problema, sino que respetando las soberanías estatales y las autonomías municipales ayude a quien más lo necesita, sin que ello implique una violación al pacto federal. Por último, analizo y sugiero una nueva relación entre federación, estados y municipios capaz de proveer eso precisamente un régimen federalista, en donde existan esferas de gobierno con facultades y atribuciones plenamente establecidas por la letra constitucional, donde se erradiquen todas aquellas posturas centralistas que tanto daño han hecho a nuestro país; en fin, donde se logre el respeto y la aceptación de nuestras diferencias, entendiendo que ellas pueden hacer de México un país más prospero y más igualitario en todos los aspectos de la vida social.

Así pues, habiendo concluido este trabajo de investigación pude darme cuenta de lo vital que resulta en la construcción de un México moderno en todos los aspectos de la vida social, la forma de gobierno federal, misma que permite que haya unidad en la diversidad, con lo que: “Municipio, Estado y Federación, los tres términos del Estado, sirven al mismo pueblo, en distinto grado de competencia, con distintos órdenes de división del trabajo; pero es el mismo pueblo al que sirve. Claro, esta división política garantiza un sistema de intermediación de las autoridades con el propio pueblo; pero siendo único aquél al que tenemos que servir, resulta natural que encontremos un sistema que sume en lugar de otro que divida y en ocasiones inhabilite.”¹

Realizar este trabajo me permitió aumentar mis conocimientos sobre el tema, a la vez que despertó mi interés por profundizarlo. Esta pequeña investigación no hubiera sido

posible sin la dirección de mi asesor el profesor Alejandro Favela, muchas gracias Maestro. Asimismo, quiero expresar una especial gratitud a todos mis maestros, quienes me formaron intelectualmente durante los cuatro años que duro mi estancia en la Universidad Autónoma Metropolitana.

¹ LOPEZ PORTILLO y Pacheco, José. *Mis Tiempos*. Fernández Editores. 2 Volúmenes. Parte Primera. México. 1988. Pág. 512.

**CAPÍTULO PRIMERO.
ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y
MARCO TEÓRICO.**

1.1. FEDERALISMO. SU CONCEPTO.

Toda forma de gobierno es adoptada por los individuos en razón de la necesidad existente de mejorar su régimen para a la vez robustecer sus condiciones de vida como gobernados, haciendo que prospere la sociedad que cohabitan, logrando de tal suerte mejorar el ejercicio del poder. Desde que el ser humano habita en sociedad, ha resultado imperativo categórico, que exista una estructura de tipo social, económica y política jerarquizada, misma que determine roles sociales. Para comprender con exactitud el concepto de Federalismo, cabe hacer mención que el Sistema Federal, se basa en la negación del Estado centralista o unitario. Así pues, el Estado federal tiende a reforzar los lazos espontáneos de unión que los hombres tienen con las comunidades territoriales más pequeñas y con las colectividades más grandes de la Nación, es decir, el ciudadano en un Estado Federal rinde fidelidad y se siente comprometido tanto con la comunidad donde habita como con la Nación a que pertenece ésta. El federalismo en países como el nuestro permite que los individuos cohabiten en paz logrando de esta manera su pleno desarrollo, ya que no se pretende homogeneizar todas las comunidades naturales que existen en su territorio, imponiéndoles a todos los ciudadanos las mismas costumbres. Asimismo, el sistema federal permite equilibrar los dos principios fundamentales sobre los cuales descansa todo orden social, es decir, la libertad y la autoridad. Al respecto el exsecretario de Estado argentino Federico Frischkneth ha manifestado que la organización de la que emerge el sistema federal "se basa en una combinación fecunda de orden y libertad, de estructura y de cambio, de tradición e innovación. El orden es indispensable para preservar la individualidad

frente al caos errático de infinitas fuerzas; la libertad es necesaria para no quedar preso de la propia creación."²

Como ya se dijo, desde que el ser humano habita en sociedad, ha sido necesario, que exista una estructura que determine roles sociales a efecto de que el poder no se diluya, ocasionando con esto que la sociedad se desintegre en un caos errático que aniquile la historia, la cultura y los valores de la nacionalidad. En el federalismo, el gobierno central esta limitado fuertemente, ya que los Estados Federados disponen de poderes suficientes para regirse autónomamente, la forma de asociación federalista se configura por lo tanto, como dividida en una pluralidad de comunidades libres y unida en un todo cosmopolita, ésta fórmula ofrece criterios básicos para considerar la riqueza y la complejidad de las relaciones sociales, toda vez que el Federalismo tiene por objeto garantizar la soberanía y la autonomía de los pueblos que une. Todo Estado Federal, se caracteriza por tener un alto grado de descentralización para con los Estados miembros. Entiendo por descentralización, la delegación máxima posible de funciones de gobierno, mismas que han de conseguir que la toma de decisiones, al llevarse a cabo en el lugar donde se ha originado el problema sea lo más acertada posible, en virtud, de ofrecer una respuesta quien conoce a fondo el problema, la cual seguramente se acoplará a las dinámicas sociales del Estado o lugar al que va dirigido.

Es la Constitución Norteamericana de 1787, el primer Código Político que introduce y hace operativo el federalismo como forma de Estado. Esta Norma Suprema fue comentada y defendida por Alejandro Hamilton, Santiago Madison y Juan Jay en ochenta y cinco ensayos publicados en diversos diarios de la época, ensayos que recopilados todos y cada

² FRISCHKNECHT, Federico. *Gobierno*. Editorial Pleamar. Argentina. 1976. Pág. 18.

uno de ellos habrían de conformar una obra clásica de la literatura política "*el federalista*". Allí estos grandes hombres sostendrían que: "Se puede definir a la república confederada sencillamente como "una reunión de sociedades" o como la asociación de dos o más estados en uno sólo. La amplitud, modalidades y objetos de la autoridad federal, son puramente discrecionales. Mientras subsista la organización separada de cada uno de los miembros; mientras exista, por necesidad constitucional, para fines locales, aunque se encuentre perfectamente subordinada a la autoridad general de la unión, seguirá siendo, tanto de hecho como de teoría una asociación de estados o sea una confederación."³

Los autores de "*el federalista*" pugnaban por la necesidad de un gobierno central fuerte que viera en todo momento por el interés nacional. Este Gobierno central debería estar revestido de todos los poderes indispensables para la completa ejecución de su encargo. Esto no implica que dicho poder fuera omnimodo. En la misma Constitución norteamericana se plantean; una distribución ordenada del poder en diversas áreas, creándose un sistema de frenos y contrapesos contra posibles excesos. El gobierno central debería arrogarse para sí facultades exclusivas como el cobro de impuestos y la defensa nacional. El gobierno federal debe gozar de amplios poderes para la consecución de los intereses nacionales. Para evitar posibles tiranías del gobierno central, los autores de "*el federalista*" proponen que se "requerirá la vigilante y cuidadosa atención del pueblo para lograr que se la moldee de tal manera que se le puedan confiar esos poderes sin peligro."⁴

³ HAMILTON, Alejandro, et. al. *El Federalista*. FCE. México. 1982. Pág. 35.

⁴ Ídem. Pág. 95.

En la Europa del siglo XIX uno de los padres del anarquismo Pierre Joseph Proudhon, definirá al federalismo en los siguientes términos "Federación, del latín faedus, es decir, pacto, tratado, contrato, convención, alianza, etc., es un convenio por el cual muchos jefes de familia, uno o muchos municipios, uno o muchos grupos de municipios o Estados, se obligan recíproca o igualmente los unos con los otros, con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares que desde entonces pesan sobre los delegados de la Federación de una manera especial o exclusiva."⁵

Tenemos pues, que él se refiere al federalismo, desde una perspectiva anarquista en el tiempo y el espacio que le toca vivir. Analizando su definición, nos encontramos con que delimita al concepto, dentro de un campo más amplio, es decir, existe el federalismo cuando una Familia, un Municipio, un Cantón, -por referirse al caso específico Suizo- Provincias y Estados se unen delegando parte de la soberanía, territorio y libertad, con el único propósito de lograr el bien común. Cabe hacer mención que la parte de su soberanía, territorio y libertad que ceden estos entes, es mucho menor que la que conservan. Proudhon es el primero en denunciar que la división de los poderes y el sufragio popular en una estructura estatal rígida (como lo es una estructura con una forma de gobierno centralizada), se convierten en fórmulas jurídicas vacías, es decir, una democracia que solo se manifiesta a nivel nacional sin la base del autogobierno local es una democracia nominal, porque controla desde el vértice, sofocando a las comunidades, esto es, la vida concreta de los hombres. El pensamiento proudhoniano tiene deficiencias, ya que se olvida del ciudadano. A mayor abundamiento, el federalismo que propone tiene como gobernados a las unidades centrales, llámese familias, Municipios, Cantones, etc., más no a los individuos que componen estas

⁵ PROUDHON, Pierre Joseph. *El Principio Federativo*. Editorial SARPE. España. 1984. Pág. 90.

células, logrando con esto una descomposición, es decir, en lugar de tratar de recopilar y someter la voluntad de todos y cada uno de los miembros que en lo individual conforman la federación, lo que hace es aglutinar la voluntad de los individuos que tienen voz de mando sobre esas comunidades; en otras palabras, Proudhon al no basar su concepción en una definición científica de la estructura social y al dejar históricamente indeterminado su proyecto federalista, no fue capaz de dar una definición satisfactoria.

A medida que pasa el tiempo el concepto se traduce en mayor libertad y a la vez más orden, tenemos pues que al analizar el sistema federal estadounidense, el Conde Alexis de Tocqueville se va a dar cuenta que los gobernados van a dejar de ser los pueblos, siendo entonces los individuos. Tocqueville afirma que cuando la Federación quiere recabar determinado impuesto no se dirige al gobierno de una Entidad Federativa, se encamina a la totalidad de individuos que la conforman. Sostiene que para que una Federación subsista como tal, es requisito *sine qua non* que existan determinados factores de tipo social, político, económico y cultural. A mayor abundamiento, recordemos que el sistema Federal descansa sobre el principio de existencia de dos Soberanías, una denominada Soberanía Estatal, la cual por antonomasia deben gozar las entidades que conforman el pacto y donde no debe haber injerencia por parte del Poder Central, siempre y cuando el actuar de la localidad no vulnere los intereses nacionales, que son los de todo el grupo federado- Del mismo modo, existe la Soberanía Nacional, misma que coacciona a todos y cada uno de los estados o entes miembros sometiéndolos al poder central, con el fin primordial de lograr el bien común en beneficio de la mayoría

La existencia de las dos Soberanías logra que se conjuguen los dos principios de todo sistema político: Se equilibra el principio de libertad al dar independencia a los Estados miembros y se mantiene incólume el principio de autoridad que logra que el gobierno tenga más campo de acción para procurar el bien común de los ciudadanos que conforman la Federación. Como la Soberanía que posee la Federación en su conjunto es estorbada e incompleta, debido a la *summa potestas* que ejercen al interior los Estados miembros, se puede obtener un mayor grado de libertad política de los individuos.

Como el modelo Federal lleva a cabo una verdadera división del poder soberano de acuerdo con la división territorial, el equilibrio constitucional no puede mantenerse sin la primacía de la Constitución sobre todos los poderes de facto. La Constitución en un Estado de tipo federativo crea dos órdenes (el Federal y el de las Entidades Federativas) subordinados a ella, los cuales se encuentran entre sí coordinados. Estos dos ordenes no pueden ir en contra de la Ley que les dio vida, esta Norma les otorga competencia, expresando lo que el orden Federal puede realizar y lo que las entidades Federativas puede efectuar.

Jorge Carpizo, sostiene que son cinco las características primordiales de un Estado Federal, a saber:

- "a) Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados el de la Federación y el de las Entidades Federativas.
- b) Las Entidades Fedcrativas gozan de autonomía y se otorgan su propia Ley fundamental para su régimen interno.
- c) Los funcionarios de las Entidades Federativas no dependen de las autoridades Federales.
- d) Las Entidades Federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.

e) Las Entidades Federativas intervienen en el proceso de reforma Constitucional."⁶

Al establecer dichas características Carpizo delimita perfectamente al concepto Federalismo, logrando con esto establecer la superación del principio de indivisibilidad de la Soberanía, con la posibilidad de hacer coexistir en la misma área constitucional dos órdenes de poderes soberanos, el federalismo permite conciliar las ventajas de la pequeña dimensión en la cual los individuos tienen mayor posibilidad de participar directa y permanentemente en el proceso de formación de las decisiones políticas y en donde el poder puede ser sometido a un control más directo por parte del pueblo, de modo que pueda dejarse amplio espacio al autogobierno de las comunidades locales, con las ventajas de la gran dimensión, requerida por las condiciones modernas de la producción industrial y la técnica militar, necesaria para mantener el desarrollo económico y la independencia política.

1.2. MODERNIDAD. SU CONCEPTO.

El estadio de humanidad conocido como modernidad empieza a gestarse a partir de la Ilustración y la Revolución Francesa; es aquí donde comienzan a plantearse derechos inalienables e imprescriptibles del ser humano como individuo dentro de la colectividad; el concepto ciudadano y todo lo que él conlleva adquiere singular importancia.

Como las ideas humanas y las formas sociales no son estáticas y mucho menos vienen dadas, hoy en día encontramos con que el concepto modernidad se encuentra en crisis. Así pues, teóricos y teorías han llegado a plantear el fin de la historia, augurando que

⁶ CARPIZO, Jorge. *El Sistema Federal Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 1973. Pp. 16-17.

ésta a partir de ellos se mantendrá inamovible. La individualidad ha adquirido tal magnitud que la solidaridad entre humanos empieza a perderse. El individuo empieza a adoptar posturas nihilistas que van en contra del principio de alteridad, es decir, el respeto a una forma de ser y de pensar distinta a la propia. Con ésta actitud egoísta se violenta la pervivencia de los individuos dentro de la comunidad, negando con ello la promesa de una vida individual más rica. Pietro Barcellona afirma que: "El reconocimiento del diferente, del otro, no es un lujo ni una obra de caridad, sino la conciencia adquirida de que no puedo dar forma a mi identidad sin afirmar la diferencia del otro y custodiarla como una necesidad local."⁷

La modernidad, no debe ser entendida en razón directa de novedad o contemporaneidad, sino como un proceso en el cual las instituciones, con un enfoque histórico, toman funciones cambiantes que aumentan el conocimiento del hombre; diríase pues, que debe entenderse al concepto modernidad en razón de cambio, pero un cambio para bien. Así pues, las sociedades modernas son aquellas que se encuentran predispuestas al cambio en beneficio de sus ciudadanos.

Lo moderno no implica necesariamente que lo nuevo sea mejor, progresista o en último de los casos aceptable; la modernidad se basa primordialmente en que a partir de lo que tenemos, se busquen o planteen paradigmas que permitan un mundo mejor, sin que sea requisito *sine qua non* una búsqueda incesante de nuevos modelos; podemos quedarnos con los que se poseen si es que estos se adecuan a la realidad social. La modernidad, como ya se dijo, debe ser entendida en términos no de actualidad ni de contemporaneidad; la

⁷ BARCELLONA, Pietro. *Postmodernidad y Comunidad. El Regreso de la Vinculación Social*. Madrid. Editorial Trotta. 1992. Pág. 114.

modernidad es un problema de cultura, donde nos encontramos predispuestos al cambio, pero un cambio para bien del individuo y por tanto de la sociedad.

La modernidad no implica la adopción o la búsqueda de categorías universales, que al no cambiar tarde o temprano desembocaran en formas impuras. Recordemos que: "Una sociedad que se cierra o encierra está en riesgo de caer en la afirmación positivizante. Desconocer los otros, ignorarlos es un acto de autocomplacencia cognoscitiva que impide que los paradigmas se renueven, se reformulen sistemáticamente por vía de múltiples pequeños cambios que terminan siendo el gran cambio."⁸

La característica fundamental de la modernidad estriba en el cambio constante para bien del ciudadano. Es por ello que la modernidad no implica cambiar por cambiar, debe modificarse lo que ya no se adapta a nuestro modo de vida, lo tradicional que aún se encuadra en nuestra manera de ser y pensar, puede y debe seguir dentro de los hábitos y costumbres de la sociedad que se trate.

Concluyendo la modernidad es un estado ideal a alcanzar, donde la igualdad política, la fraternidad social y la libertad económica se alcancen para toda la población. A la modernidad sólo se arribará a través de procesos modernizatorios incluyentes de todos los sectores sociales, mismos que no deberán ser diseñados por las élites sino desde abajo, sin imitar patrones de tipo occidental, sino utilizando los que se adecuen a la propia realidad.

⁸ HELLER, Ágnes y Ferenc Feher. *Políticas de la Postmodernidad*. Editorial Península. Barcelona. 1989. Pág. 16.

1.3. MODERNIZACIÓN. SU CONCEPTO.

La modernización resulta ser el camino que cualquier sociedad tiene que recorrer para transitar de una sociedad arcaica a una sociedad moderna. Desde la perspectiva del politólogo norteamericano David Apter "La modernización representa la difusión de roles originados en sociedades con infraestructura social, donde cumplen propósitos funcionales en el proceso industrial a sistemas que carecen de dicha infraestructura", por lo que "a medida que una sociedad experimenta la modernización, el conflicto producido por la ausencia de una infraestructura industrial requiere que el gobierno organice e integre diversos sectores de la comunidad."⁹ De lo que se desprende que la modernización para ser puesta en práctica requiere infraestructura social que le permita llevar a cabo un proceso de industrialización. De la anterior cita parece ser que Apter se centra sólo en el aspecto económico de la modernización, señalando que se necesita solidaridad entre los individuos, misma que ha de permitir la creación de medios para que la industria tenga donde desarrollarse y así poder brindar trabajo y satisfactores al mayor número posible de seres humanos que conforman una sociedad. Este autor al igual que otro politólogo estadounidense, Seymour Martin Lipset, ponen mucho énfasis en el aspecto económico, ya que consideran que la modernización económica conlleva una modernización política, esto

⁹ APTER, David. *Estudio de la modernización*. Amorrortu. Buenos Aires. 1970. Pp. 290-291. Citado por CALVILLO, Miriam y Alejandro Favela. "Aportes para la comprensión de las modernizaciones mexicanas" En *La modernidad inconclusa: visiones desde el presente mexicano*. Coord. Pedro Castro. Universidad Autónoma Metropolitana. México. 1996. Pág. 39.

ha resultado falso, ya que varias sociedades sudamericanas alcanzaron bajo el mando militar un alto grado de modernización económica, sin que en mucho tiempo la democracia viera la luz.

El concepto modernización, a diferencia del de modernidad, va más allá del aspecto meramente filosófico. La modernización resulta ser en palabras de Aquiles Chihu: "Un proceso de cambio social a través del cual las sociedades menos desarrolladas adquieren los rasgos constitutivos propios de las sociedades más desarrolladas, en el campo de lo económico de lo político y de la cultura."¹⁰ Esta definición nos obliga a tomar en cuenta diversos indicadores que permiten medir parámetros modernizatorios, entre ellos encontramos, el nivel de vida, de educación y el nivel científico de la sociedad que se estudie, ya que no podemos catalogar a una sociedad moderna utilizando patrones como productividad, competitividad y libre circulación de capitales y mercancías que impone el mundo globalizado de economía abierta. Así pues, la modernización más que un problema de índole filosófica o ideológica adquiere rasgos de científicidad que alude a todo proceso social. A mayor abundamiento, la modernidad resulta ser el estado ideal de cualquier sociedad, dicha modernidad se alcanzará mediante un proceso conocido como modernización.

A menudo se ha dicho que la modernización se mide en razón directa de la industrialización y la urbanización; así pues, se considera una sociedad altamente modernizada a aquella que produce una gran cantidad de bienes de consumo para el individuo, hoy en día esta visión empieza a ponerse en duda a medida que la industria y las

¹⁰ CHIHU Amparan, Aquiles. Coord. *Modernización: Sentido y Contrasantido*. Universidad Autónoma Metropolitana. México. 1993. Pág. 11.

ciudades urbanas crecen, tornando mecánica y enajenante la vida del individuo, ello aunado a la gran destrucción de que es objeto el medio ambiente. Para poner un ejemplo basta analizar el caso estadounidense, donde en la actualidad aunque se produce una gran cantidad de alimentos en su campo, se desperdician demasiados energéticos, de tal forma tenemos que en los E.U.A. se utilizan 900 litros de combustible por hectárea de maíz, mientras que en países como México se gastan 35. Así pues la modernización empieza a revalorar antiguos patrones tradicionales que permiten producir igual cantidad de productos con un consumo de energéticos menor.

Al respecto Luis Leñero Otero ha escrito que el proyecto modernizador actual "se adopta como un paradigma de la vida social contemporánea, impulsado por la industrialización y la urbanización de los últimos siglos, pero implicando siempre una permanente revisión y reactualización de sus posibles nuevos desarrollos."¹¹ En la actualidad se vive una etapa de postescasez, donde el individuo medio ya no se preocupa por producir para alimentarse, sino por producir bienes de tipo suntuario que le permitan una mejor calidad de vida. Cualquier proyecto modernizador no debe atender sólo a patrones externos como grado de productividad e industrialización, debe tomar en cuenta su cultura, ya que es imposible que una sociedad sea moderna si va en contra de sus propias dinámicas sociales; es decir, debe atender a su propia cultura para implementar el proyecto que más le convenga, ya que si países en vías de desarrollo tratan de adoptar modelos de los países altamente desarrollados, esto traerá consigo que al ser las sociedades que los componen

¹¹ LEÑERO Otero, Luis. "*La modernización religiosa en México.*" En Modernización: Sentido y Contrasantido. Coordinador: CHIHU Amparan, Aquiles. Universidad Autónoma Metropolitana. México. 1993. Pág. 16.

totalmente diferentes se implementen modelos e instituciones que no se adaptan a la realidad social.

1.4. DESCENTRALIZACIÓN. SU CONCEPTO.

En los tres apartados anteriores se ha tratado el problema del federalismo, la modernidad y la modernización. Ahora bien, el presente apartado pretende estudiar al concepto descentralización. Permítaseme pues, antes de entrar en materia, señalar que un sistema federal se basa en la existencia de dos ordenes, el orden federal y el orden federado, el primero esta compuesto por la federación en su totalidad, federación que goza del derecho de soberanía; el segundo orden lo constituyen las entidades federativas que individualmente constituyen la federación, estas entidades gozan de cierta autonomía para gobernarse en cuanto concierne a su régimen interior.

La anterior consideración se hace ya que Hans Kelsen considera a la descentralización como una forma de organización estatal referida a la división territorial. Este autor ha escrito: "Una de las principales razones que se invocan en favor de la descentralización es precisamente que ofrece la posibilidad de regular diferentemente una materia en regiones distintas [...] Mientras más grande es el territorio del Estado y más variadas son las condiciones sociales tanto más imperativa será la descentralización por división territorial."¹²

De tal suerte, este brillante publicista vienes se da cuenta que la descentralización permite la respuesta a problemas regionales con soluciones locales. Del mismo modo Kelsen

estableció que una descentralización total resulta ser un tipo ideal, ya que de darse ésta se caería en un estado de anarquía. Por poner un ejemplo, en cualquier sistema federal por mucho que sea el grado de autonomía que gocen sus entidades no puede haber una descentralización total, toda vez que el poder central terminaría por diluirse. Bien ha escrito Kelsen cuando afirma: "La descentralización y la centralización totales son polos ideales. Hay cierto *minimum* y hay un cierto *maximum* que la descentralización no puede rebasar sin que se produzca la disolución de la comunidad jurídica; una norma cuando menos la básica, tiene que ser norma central, es decir, tiene que ser válida para todo el territorio, en virtud que de otro modo este no sería el territorio de un sólo orden jurídico, ni se podría hablar de la descentralización como una división territorial de la misma autoridad jurídica"¹³

De lo vertido hasta ahora pareciera ser que el concepto descentralización se refiere única y exclusivamente al ámbito jurídico; es decir, la descentralización entendida solamente en términos legislativos, como la potestad que tienen las entidades que componen un territorio para darse a sí mismas las normas jurídicas que consideren pertinentes. La descentralización va y debe ir más allá. La descentralización más que referirse a la formulación y aplicación de normas locales, trata que los problemas que tiene un determinado territorio sean resueltos por aquellos sujetos a quienes aqueja el problema. Trata que la autoridad no se arrogue para sí todo el poder político. De tal suerte tenemos que debe existir descentralización en lo político, en lo económico, en lo social y por ende en todos los ámbitos de la vida pública de una Nación.

¹² KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y el Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1988. Pág. 362.

¹³ Ídem. Pág. 364.

Carlos Rojas Gutiérrez se ha referido a la descentralización en los siguientes términos: "Un proceso integral y corresponsable que aspira a definir y reordenar con claridad competencias y facultades entre los tres órdenes de gobierno. Este proceso tiene en la equidad su principio rector. Se trata de propiciar mejores equilibrios entre órdenes de gobierno, al tiempo de lograr que la acción pública sea más eficiente, eliminando trabas burocráticas y dando un renovado impulso a las soberanías estatales."¹⁴

Como acertadamente enuncia Carlos Rojas, la descentralización va más allá del aspecto meramente normativo, ya que esta se refiere además a la transferencia de potestades de la autoridad central a las autoridades locales. Cabe hacer mención que la descentralización en el caso particular mexicano no debe ser solamente estática, sino dinámica; es decir, existe descentralización estática cuando se da la transferencia de facultades por el poder central a la autoridad local, una entidad federativa por citar un ejemplo, pero esta autoridad local no canaliza estas atribuciones conferidas a los otros actores que componen el territorio. Así pues, es menester que exista descentralización tanto en lo vertical (de la federación a las entidades) como en lo horizontal o descentralización dinámica que consiste en delegar y distribuir competencias entre los propios actores que componen la localidad.

La descentralización como requisito *sine qua non* en la construcción de un federalismo que cuente con equidad política y justicia distributiva es necesaria toda vez que: "El país no es un mosaico unicentrado de acciones, intereses y grupos. Es un mosaico

¹⁴ ROJAS Gutiérrez Carlos. "Descentralización Nacional y Fortalecimiento Municipal". En Quórum. 2ª época. Año VI. No. 54. Junio 1997. Pág. 11.

heterogéneo, desigual y plural conformado por relaciones multicentradas que necesitan articularse con orientación descentralizadora."¹⁵

En el siguiente apartado se abordaran los conceptos hasta ahora estudiados ubicándolos dentro del contexto mexicano, haciendo una breve sinopsis histórica de lo que ha sido el federalismo en nuestro país y que papel ha jugado la modernización en la construcción del México Federal que hasta hace poco tiempo no teníamos.

1.5. FEDERALISMO, MODERNIZACIÓN Y MODERNIDAD EN MÉXICO.

En este apartado, a diferencia de los que anteceden, no hablaré de la modernización, el federalismo y la modernidad aisladamente, ya que estos tres conceptos han venido gestándose en el devenir histórico mexicano conjuntamente. Empezamos con un proyecto modernizador desde antes de que se fraguara la independencia mexicana con las reformas borbónicas, dicho proyecto al igual que los que le han precedido se ha caracterizado por ser de suyo excluyente y sin visión a futuro, se ha querido llegar a una "modernidad sin consenso", es decir, una modernidad desde el vértice, una modernidad que ha desconocido la riqueza de nuestras diversidades. En 1824 México adoptó la forma de gobierno federal ante la posibilidad latente de que las provincias se segregaran de la incipiente Nación mexicana. Así pues, ese federalismo promovido por Miguel Ramos Arizpe calmó las ansias separatistas de los nuevos estados que componían la incipiente república mexicana. Ello no

¹⁵ SÁNCHEZ Magallan, Juan Carlos. "Descentralización Política y Administrativa de México desde las Constituciones de 1857 y 1917 hasta nuestros días." En Quórum. Op. Cit. Pág. 22.

fue óbice para que las luchas internas continuaran dentro de la naciente República Mexicana, es más, puede afirmarse que la vida política de nuestro país en el siglo XIX se caracterizó por las pugnas internas. En los albores de la Independencia, la lucha entre monárquicos y republicanos, luego centralistas versus federalistas, liberales versus conservadores, en fin; todos cada uno de estos grupos peleando por instaurar su propio modelo de Nación, su propio proyecto modernizador, observando en todos ellos una constante, la modernidad excluyente; es decir, siempre el proyecto modernizador planteado era hecho y dirigido por las élites con la firme esperanza de que algún día esta modernidad permearía a las masas, ello no fue así.

Como ya se dijo el federalismo mexicano como forma de organización política entro en la vida mexicana a partir de 1824, desapareciendo durante la vigencia de las bases orgánicas de 1836, pero es el Constituyente del 57 quien de nueva cuenta instauro el federalismo como forma de Estado y la Constitución del 17 no toca en nada al anterior Código Político en lo que a organización política se refiere. Esto no implica que hayamos tenido una verdadera República Federal. Durante mucho tiempo al Federalismo lo conocimos de *jure* más no de *facto*. La excesiva centralización y la modernidad excluyente de las que nuestro país fue presa trajo como consecuencia que creyéramos mal como Nación, que nuestra economía no se desarrollara, que existieran dentro de nuestro país varios Méxicos. Que renegáramos de la cultura milenaria que portan nuestros indígenas, en fin.

En la década de los 80s. México empieza a cambiar, más a la fuerza que por convicción. Un espíritu federalista renovado empieza a sentirse. Por fin la sociedad civil empieza a inmiscuirse en los asuntos de la cosa pública. La Cámara de Diputados aprueba

una reforma al artículo 115 Constitucional. A partir de ese sexenio y en los subsiguientes ese animo centralizador empieza a disminuir, aunque de forma tan lenta que casi resulta imperceptible. Desde que el actual Presidente de la República inició su gestión dio gran énfasis al asunto del federalismo, siendo que en agosto de 1997 salió a la luz pública el decreto sobre el cual se sientan las bases para un auténtico federalismo. Corresponde pues a ciudadanos y gobiernos que este nuevo impulso federalista no se quede en el papel, más aún hoy en día con los cambios que a nivel internacional se están suscitando. De no llevar a la práctica el federalismo nunca podremos arribar a la tan anhelada modernidad. El proceso globalizador que trae como consecuencia macroregionalizaciones, es decir, grandes bloques económicos, puede traernos como consecuencia una microregionalización al interior que nos aisle dentro de nuestro propio territorio. De no implementar el federalismo y todo lo que él conlleva caeremos en este proceso de microregionalización; esto es, se acentuarán las diferencias existentes entre el México del norte y el México del sur. Asimismo, se harán más grandes las desigualdades dentro de la población. Fue el proceso de modernización el que en un primer momento condicionó la adopción de un nuevo federalismo; hoy en día, es éste el que sirve de condicionante a la modernización mexicana.

**CAPÍTULO SEGUNDO.
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
INSTAURADAS DESDE 1983 PARA EL
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO
MEXICANO.**

2.1. EL FEDERALISMO Y EL MUNICIPIO MEXICANOS A PARTIR DE 1983.

Al iniciarse el sexenio de Miguel de la Madrid existía al interior del sistema político mexicano una centralización de magnitudes inimaginables, el federalismo mexicano contenido *de jure* en la Carta Magna, se había transformado en un centralismo *de facto* que ahogaba a todo el territorio. Las consecuencias de esta centralización se dejaban sentir en todos los ámbitos de la vida nacional. La imposibilidad ya existente de gobernar al país hizo necesario que el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 planteara la necesidad de establecer una nueva relación con la municipalidad, considerando a ésta la célula fundamental de organización política en nuestro país.

Para llevar a cabo el postulado del Municipio libre, en 1983 se legisla una reforma al artículo 115 constitucional, ella pretendió construir lo que sería una nueva relación entre la federación, estados y municipios, la cual habría de responder con eficiencia a los reclamos de la población, terminando con la visión que consideró a las municipalidades como entidades dependientes de la administración pública ya fuera estatal o federal.

Asimismo, ésta reforma se encuentra estrechamente ligada al proceso modernizador que en México se llevaba a cabo; el cual empezaba a gestarse partiendo de la idea de un país en extremo diverso y al que durante mucho tiempo se trato de estandarizar. En efecto, desde que nuestro país nació a la vida independiente se han instaurado proyectos modernizatorios excluyentes y verticales que olvidan que "al asimilar la modernidad a una sola matriz cultural, excluyendo al resto, se correría el riesgo, no sólo de reproducir las iniquidades entre regiones y grupos sociales, sino de reducir la dimensión de la nación, de empobrecerla,

perdiendo siglos acumulados de sabiduría de la que son herederos y portadores muchos de los grupos étnicos que conviven en el país."¹⁶

Hasta antes del sexenio delamadridista se pretendió arribar a la modernidad homogeneizando todas las regiones que comprenden el espectro nacional. Se buscaba un desarrollo regional impulsado desde el centro, el cual a la larga trajo como consecuencia que no se lograra un equilibrio armónico y equitativo entre las diferentes partes que componen nuestro territorio. Así pues, toda la infraestructura física y social tendió a concentrarse en las grandes ciudades de nuestro país; es decir, se dio un crecimiento sumamente disparejo que trajo como consecuencia que mientras en algunos municipios el nivel de vida fuera aceptable, en otros se concentrara la pobreza extrema.

A principios de la década de los 80s. la necesidad de modernizar a México hace que se replanteen sus mecanismos. De tal suerte, a partir de 1983 la modernización se convierte en condicionante del federalismo mexicano. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 establece ya la necesidad de reformular las relaciones entre la federación, los estados y los municipios a efecto de fortalecer a la Nación en su conjunto, la cual a esa fecha ya no podía resolver ella sola los complejos problemas del país. Se hacía necesario un reparto de competencias públicas entre los diferentes ordenes de gobierno, así como una descentralización del quehacer nacional en sus diferentes manifestaciones.

El PND 1983-1988 establecía que "el fortalecimiento de la Nación reclama la descentralización de la vida nacional para dar mayor vigencia al pacto federal. De ahí la decisión de fortalecer al federalismo mediante la reforma al gobierno de los estados y el municipio libre, [...] para que en el marco de las disposiciones constitucionales, los estados regulen mediante la legislación local las relaciones entre los ayuntamientos y los poderes del estado y el ejercicio de aquéllos de la facultad reglamentaria; asegurar a través de los municipios la prestación de servicios públicos y asignarles recursos económicos propios y

¹⁶ CONSEJO Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad*. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. Pág. 11.

participaciones legalmente fijadas; fortalecer un desarrollo urbano planeado conforme a la ley, establecer mecanismos flexibles que permitan la instauración de relaciones de municipios entre si y con el Estado."¹⁷

A partir de esa Administración se revaloriza al municipio como célula fundamental en la organización política de nuestro país. Con fecha 3 de febrero de 1983 se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 115 constitucional, la cual reafirma la autonomía municipal, reconociéndole al municipio personalidad jurídica propia que será ejercida a través de su ayuntamiento, se otorga seguridad jurídica al establecer los procedimientos que la legislatura local deberá llevar a cabo en los casos de suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato conferido a algún miembro de ayuntamiento; del mismo modo, la libertad municipal se refrenda con el establecimiento de su hacienda, además de fijarse un ámbito de competencia mínimo del municipio en la prestación de determinados servicios públicos y por último esta reforma plantea el derecho que tienen los municipios para asociarse entre ellos logrando de tal suerte beneficiar a sus respectivas comunidades.

Ahora bien, cabe hacer una pregunta ¿Porqué la importancia de esta reforma constitucional? En primer lugar, nuestro país esta compuesto por regiones diversas que requieren políticas públicas específicas para la resolución de los problemas. La centralización que el país vivía había traído como consecuencia que la población tendiera a concentrarse en las grandes ciudades, la industria sólo en regiones específicas del país y que las políticas públicas fueran homogéneas para todo el territorio, ignorando su profunda diversidad.

El municipio mexicano debido a lo raquítrico de su hacienda, no podía responder a los reclamos de sus gobernados, pero tampoco la federación lograba dar solución a los reclamos de la población, ya que no conocía a fondo la problemática local. Ello porque

¹⁷ PLAN Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo de la Federación. Editado por la Secretaria de Programación y Presupuesto. México. 1983. Pp. 49-50.

durante mucho tiempo de la política social sólo se beneficiaban las corporaciones leales al régimen, mismas que concentraban los recursos en las grandes ciudades.

Con la reforma al artículo 115 constitucional la federación empezó a otorgar más recursos a estados y municipios, de la misma forma que permitió que el impuesto predial y algunas otras contribuciones fueran recaudadas por la municipalidad. Aunque los recursos fluyeron en mayor cantidad aún hoy en día estos son insuficientes.

Asimismo y con el afán de que los servicios públicos fueran prestados por el municipio y no por la federación que era ineficiente en este renglón, la fracción III del reformado artículo 115 constitucional definió los servicios que estarían a su cargo. Hasta antes de 1983, muchos de estos servicios eran proporcionados, en el mejor de los casos, por la entidad federativa cuando no por la federación, esto trajo como consecuencia que su prestación fuera ineficiente.

Esta reforma no logro combatir rápidamente la excesiva centralización de atribuciones y funciones, aún en la actualidad, el municipio maneja un ínfimo porcentaje de los recursos que el Estado recauda por concepto de impuestos. El cuadro 2.1. ilustra un período de tiempo comprendido de 1980 a 1989, en el se muestra que en el primer año los municipios mexicanos recibían de la federación vía participaciones el 1.5% de los ingresos tributarios y para 1989 después de 6 años de vigencia de la reforma al artículo 115 constitucional los recursos sólo habían aumentado en un 2.5%. Cabe hacer mención que en 1998 esto no ha variado considerablemente.

Cuadro 2.1. Ingresos municipales 1980-1989
(Miles de millones de pesos)

Año	Ingresos tributarios gobierno federal A	Ingresos municipales B	Participaciones federales a municipios C	Participación C/A	Porcentual C/B
1980	496.0	27.5	7.2	1.5	26.3

1981	657.2	41.4	12.1	1.8	29.3
1982	969.1	62.0	28.4	2.9	45.8
1983	1,830.3	120.7	77.4	4.2	64.4
1984	2,974.9	262.6	155.3	5.2	59.1
1985	4,697.1	423.3	241.6	5.1	57.1
1986	8,826.5	677.5	402.6	4.6	59.4
1987	21,359.6	1,486.6	851.6	4.0	57.3
1988	48,098.5	3,370.9	1,956.8	4.1	58.1
1989	64,367.0	5,007.6	2,553.2	4.0	51.0

Fuente: ORTEGA Lomelin, Roberto. *Federalismo y Municipio*. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. Apéndice

2.2. LOS PROGRAMAS DE GASTO SOCIAL, LA MODERNIZACIÓN Y EL FEDERALISMO EN MÉXICO.

Como se ha venido reiterando a lo largo del presente trabajo, la modernización juega un papel fundamental en la construcción del federalismo mexicano. Ahora bien, los programas de gasto social que se han llevado a cabo, especialmente en los dos últimos sexenios presidenciales (Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo), han incidido de manera directa en ambos aspectos.

En un mundo globalizado, donde la economía de mercado juega un papel central, el gasto social y la ayuda a quienes menos tienen tiene un rol muy importante que permite que los intentos por arribar a la modernidad se concluyan con éxito y no se arribe al estado postmoderno del que se hablaba en el primer capítulo de este trabajo. Es por ello que se ha pretendido instaurar a la par de una economía libre cambista “un Estado social en una relación renovada con el conjunto de la sociedad, una relación basada en la participación, la

pluralidad política pero sobre todo en la confianza. Así México avanza en la modernización, no a través del simple mimetismo de modelos desarrollados en el mundo occidental, sino respetando e incorporando las mejores capacidades de nuestras culturas tradicionales en una estrategia que revitaliza la modernidad, apoyándose en lo particular, en lo propio para que cada una de las partes asuma el reto y permita un avance conjunto.”¹⁸

Los programas de gasto social tienen como finalidad primordial la disminución de la pobreza extrema en la que se encuentra parte de la población. Ello a través de políticas y recursos públicos federales, donde los estados y municipios juegan un papel fundamental. De tal suerte nos encontramos que a la vez que se intenta modernizar al país se fortalece nuestro federalismo, ya que las entidades federativas y los municipios al gozar de más recursos logran responder mejor a los reclamos y necesidades de la población. Con lo que se puede empezar a construir un federalismo donde coexistan ordenes de gobierno con atribuciones y obligaciones perfectamente delimitadas en nuestro Código Político.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, éste buscaba mediante mecanismos de acción comunitaria erradicar en la mayor medida posible la pobreza extrema que existía y aún existe en el país, para ello se buscó modernizar a México partiendo de la base que: “El proceso de integración y modernización del país debe estar sustentado en un consenso nacional respecto a que lo moderno es la aceptación de la participación plural, del reconocimiento a la diversidad social, como una forma del enriquecimiento del potencial del desarrollo integral del país.”¹⁹

¹⁸ Consejo del Programa Nacional de Solidaridad. *Op. Cit.* Pp. 142-143.

¹⁹ Ídem. Pág. 11.

Por tanto se hace necesaria la implementación de un proyecto modernizador que no desdeñe la tradición y las costumbres de los diferentes pobladores de las regiones mexicanas, se busca una modernidad incluyente que utilice lo que poseemos y no trate de inventar mal algo que no tenemos.

De 1933 a 1981, México creció y se desarrollo a niveles sorprendentes, pero debido al excesivo centralismo que imperaba, la infraestructura física y social se concentro en las grandes ciudades. En ellas también se concentró el gasto gubernamental, olvidando que existen regiones alejadas de estos centros urbanos, que al paso del tiempo quedarían sumidos en la pobreza más extrema. El Programa Nacional de Solidaridad tuvo como objetivo lograr que el gasto social llegara a las poblaciones más alejadas de nuestro territorio, introduciendo la participación de las comunidades en la consecución y realización de los programas planteados, promoviendo el pleno desarrollo de las potencialidades de los mexicanos. Un acierto innegable de Solidaridad fue la instrumentación de políticas públicas más allegadas a la sociedad, en las cuales la participación social fue muy importante.

Ante la liberalización de la economía se busco un tipo de política social que modernizara al país incluyendo a todos y cada uno de los actores que conforman la Nación. Desde esta lógica, Solidaridad aportaba los recursos y la comunidad vigilaba e intervenía en el seguimiento de las obras y programas. El sexenio salinista pretendió por una parte liberalizar la economía integrándola a un mundo globalizado, pero también intento buscar un contrapeso a un estado capitalista puro.

Solidaridad además de intentar modernizar a México, buscó fortalecer su sistema federal, dando mayor campo de acción a los municipios, tratando que sus procedimientos fueran de abajo hacia arriba, de lo local hacia lo federal. En fin, un federalismo horizontal

con atribuciones perfectamente delimitadas. En el cuadro 2.2. se analiza por vertiente desde 1989 hasta 1993, el presupuesto destinado a Solidaridad y desarrollo regional, el cual se encontraba asignado en el ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación. Analizando dicho cuadro nos encontramos que durante este período el presupuesto destinado a la gasto social se vio incrementado en más del 350%.

**Cuadro 2.2. Programa Nacional de Solidaridad. Recursos del
Ramo XXVI por vertiente, 1982-1993.
(Miles de millones de pesos)**

Periodo	Presupuesto programado	Presupuesto ejercido	Bienestar social	Porcentaje	Infraestructura básica	Porcentaje	Proyectos productivos	Porcentaje
1989	1,645.9	1,333.1	797.3	59.8	330.3	24.8	205.5	15.4
1990	2,629.2	3,667.4	1,941.2	52.9	588.8	16.1	1,137.4	31.0
1991	5,117.4	5,185.8	3,203.7	61.8	948.7	18.3	1,033.4	19.9
1992	6,800.0	6,992.1	4,202.4	60.1	1,213.0	17.3	1,576.7	22.6
1993	7,747.4	7,950.3	4,141.3	52.1	2,449.7	30.8	1,359.3	17.7
Total	23,939.9	25,128.7	14,285.9	56.8	5,530.5	22.0	5,312.3	21.2

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *Op. Cit.* Apéndice.

Solidaridad tuvo aciertos, de la misma suerte, se cometieron errores, los cuales simple y sencillamente pueden ser explicados por el centralismo con que las obras fueron planeadas, sin atender del todo al abanico de la heterogeneidad social y cultural del México contemporáneo. Una vez más las soluciones fueron planeadas desde el centro, desoyendo la problemática local.

Cabe hacer una aclaración, el Programa Nacional de Solidaridad no partió de la nada, para su puesta en marcha se apoyo en mecanismos que ya existían. Canales de participación como los Comités de Desarrollo Estatal (COPLADE) y los Convenios Únicos

de Desarrollo (CUD), tuvieron y tienen gran importancia en la ejecución de los programas sociales, ya que con ellos se han logrado políticas públicas más eficaces en el combate a la pobreza y en el camino hacia la modernización del país.

El proceso modernizador que los últimos gobiernos federales se han trazado requiere de un gasto público suficiente, del apoyo de las entidades federativas y los municipios, así como de la participación ciudadana que con su ayuda permite que los costos se minimicen aumentándose los beneficios.

Se afirma que Solidaridad ayudó en la construcción de un nuevo federalismo en México, ya que: “El programa ha sido impulsor de acciones que contienen simientos para un federalismo democrático, porque permite llenar huecos en el desarrollo social que, en ocasiones, las instituciones encargadas olvidaban o dejaban pasar de largo.”²⁰ En efecto, Solidaridad logró que las entidades federativas y los municipios mexicanos se vieran fortalecidos, al ver aumentados sus recursos y lograr con ello dar respuesta pronta y eficiente a la problemática local, institucionalizando la participación social como motor del desarrollo del país.

Durante el gobierno zedillista, Solidaridad no ha desaparecido del todo. Se puede afirmar que las políticas de gasto social del Gobierno de Zedillo retoman muchos de los aspectos torales de dicho programa. En este gobierno se han puesto en marcha programas de gasto social que pretenden disminuir las condiciones de pobreza extrema en que se encuentra una parte considerable de la población, uno de estos programas es el Programa de Educación, Salud y alimentación (PROGRESA), el cual entre otras funciones tiene la de

²⁰ Ídem. Pág. 145.

distribuir entre las familias de más bajos ingresos el equivalente a un salario mínimo, el cual les ayuda a solventar parte de sus necesidades básicas.

2.3. EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO.

Habiéndose analizado el problema del gasto social, abordaré el tema del federalismo fiscal en nuestro país. Es necesario hacer mención que en cualquier Estado moderno la política fiscal es un instrumento sumamente poderoso con que cuentan los gobiernos para el mantenimiento de su poder, toda vez que una política fiscal eficiente permite que las autoridades nacionales y locales den una respuesta adecuada a las demandas y necesidades de los gobernados.

En una República federal como la nuestra, donde existen tres ordenes de gobierno (federal, estatal y municipal), tenemos que existe el problema de repartir recursos que por definición son limitados, de tal suerte que cada uno de ellos, con los recursos asignados garantice sus intereses políticos, entre los cuales se encuentran: una carrera política en ascenso; la preocupación por el bienestar ciudadano o simplemente para garantizar la gobernabilidad dentro de determinado territorio. En el México de hace apenas unos pocos años, donde el poder político era usufructuado por un sólo partido, esto era resuelto de forma más o menos satisfactoria para los tres ordenes de gobierno, con la existencia de un orden federal rígido y jerarquizado, el cual transformaba a los estados y municipios en organizaciones administrativas subordinadas y dependientes de la federación. Con la alternancia política en los cargos públicos esta situación se ha visto modificada, sin que ello implique una crisis institucional entre la federación y las entidades federativas, por el

contrario esta alternancia de los partidos políticos ha reforzado el federalismo fiscal mexicano, ya que hoy en día la relación entre ordenes de gobierno empieza a ser más que de jerarquización vertical, de concurrencia horizontal. Luego entonces, a la par que existe una competencia entre los ordenes de gobierno que componen nuestro sistema federal por allegarse recursos, permitiendo la posibilidad de un mejor desarrollo económico regional; se pugna por un federalismo cooperativo que compensa a las regiones en desventaja, evitando cualquier posible fragmentación al interior de la federación.

La distribución de los recursos a estados y municipios es una facultad que la federación se arroga para sí con la finalidad de lograr con ello determinada cohesión entre todas y cada una de las partes. Además permite repartir recursos a zonas que los necesitan y que de manera autárquica nunca podrían conseguir, logrando que con estos recursos puedan crear bienes públicos que a futuro permitan que sean competitivas con otras regiones del país.

En 1980 con el afán de mejorar la eficiencia recaudadora fue creado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual hasta hoy en día continua vigente. Con dicho Sistema se ha visto privilegiado el centralismo fiscal al disminuir la soberanía que por mandato constitucional deberían gozar las entidades federativas. Asimismo, el sistema de participaciones que con él se creo ha demostrado que es ineficiente y por demás inequitativo.

La Ley de Coordinación fiscal que crea el SNCF establecía que los estados que quisieran integrarse a dicho sistema deberían firmar un convenio de adhesión con a SHCP a través del cual, los estados signantes se comprometen a limitar su capacidad recaudadora, a

la par que la federación trataría de resarcir, mediante participaciones, los recursos que las entidades federativas habrían dejado de percibir.

El moderno esquema de participaciones constaba de 3 fondos, a saber: El Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo Financiero Complementario (FFC) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM). En el año de 1989 el FFC se integró al FGP quedando en la actualidad vigentes este y el FFM. Por los recursos que maneja el FGP, resulta ser la más importante fuente de recursos de los gobiernos locales. En un principio su finalidad radicaba en la compensación a las entidades federativas por los recursos que al firmar el convenio de adhesión habían dejado de percibir. Tiempo después, dicho fondo tendría el propósito de mejorar la eficiencia en la recaudación y en la administración de los impuestos federales en los estados.

El nuevo sistema de participaciones no resolvió los añejos problemas en la distribución de recursos federales. Baste señalar que el nuevo sistema mantuvo las ponderaciones del modelo anterior, como asignar cuantiosas participaciones a los estados productores de petróleo en detrimento de los estados no extractores. Así pues, nos encontramos que las entidades con más recursos no eran aquellas donde más productividad había, sino en aquellas donde la federación aportaba más dinero, con lo que el estado se volvía apático para atraer inversiones a su territorio.

Además de los estados productores de petróleo, las entidades con alta capacidad tributaria; es decir, aquellas que tenían una industria más o menos próspera y mercados internos más desarrollados se vieron más favorecidos con la ayuda de la federación; mientras que los estados más pobres, con más necesidades de bienes y servicios públicos, al no

recaudar lo mismo que un estado industrial recibían menos recursos, resultando que el centro no ayuda en nada a la modernización del estado pobre.

El FFC se conformo inicialmente con un 3.5% del FGP y por un monto que el gobierno central aportaba equivalente al 3% del mismo fondo, la función de éste era de carácter redistributiva, se trataba de entregar más recursos a las entidades que por falta de desarrollo en sus sectores de la economía no podían aspirar a participaciones federales suficientes para resolver los reclamos de su población. Debido al monto de los recursos que manejaba el FFC este fue obsoleto no logrando llevar a cabo su tarea redistributiva.

El FFM en un principio estaba conformado con el 96.7% del 95% de la recaudación del derecho adicional sobre hidrocarburos. El 3.3% restante se entregaba directamente a los municipios donde se encontraban las aduanas. Así como por un ingreso extra del 3% del impuesto general de las exportaciones de petróleo crudo y gas natural. En la actualidad el FFM se compone del 0.56% de la recaudación local del impuesto predial y de los derechos por consumo de agua. Según Luis F. Aguilar Villanueva “El 67% del FFM se distribuye entre los municipios de los estados coordinados con la federación en materia de derechos, el restante 33% se distribuye entre todos los municipios coordinados o no.”²¹

En 1988 la ley de coordinación fiscal fue reformada con el afán de incentivar a los gobiernos locales en la recaudación de los impuestos federales, otorgándose a la entidad federativa el 30% de la recaudación lograda por concepto del IVA. Esto sólo beneficio a los estados con mercados internos fuertes y con un alto grado de industrialización. En 1990 el FGP volvió a ser modificado. En primer lugar, se elevo al 18.5 el porcentaje distribuido de la

²¹ AGUILAR Villanueva, Luis F. “*El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes.*” En *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*. Coordinador Alicia Hernández Chavéz. Fondo de Cultura Económica. México. 1996. Pág. 129.

recaudación federal participable, en segundo término se fusionaron el FGP y el FFC ante la ineficiencia de este último en la resolución de las iniquidades en la distribución de los recursos, reformándose la fórmula de la distribución de participaciones siguiendo un criterio de distribución percapita, continuando así con el esquema que premia a los estados con más alta recaudación fiscal.

Las participaciones federales a los gobiernos locales son distribuidas de acuerdo a tres criterios: El primero aplica un 45.17% de la recaudación federal participable en relación directa con el número de habitantes, este tiene la falla de presuponer que la necesidad de servicios públicos y el costo de la previsión social son homogéneos en todo el país. El segundo criterio, aplica otro 45.17% y es distribuido atendiendo al principio de otorgar más recursos a los estados que más han recaudado, con lo que los estados pobres con poca recaudación quedan desprotegidos, ya que tienen una población que no consume porque no tiene dinero, que carece de empleo porque en su localidad no existen fuentes de trabajo, toda vez que falta la infraestructura necesaria para la instalación de fábricas e industrias que permitan un desarrollo económico local. El tercer criterio utiliza el 9.66% restante, el cual se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

El SNCF en la actualidad tiene muchos inconvenientes, dentro de los que destacan la gran dependencia que tienen los gobiernos locales de las participaciones federales, el excesivo centralismo fiscal, las fallas en como se distribuyen tales participaciones, el recurrente déficit operacional de las entidades y de los municipios.

El SNCF poco ha hecho para fortalecer la recaudación propia de estados y municipios. Es asombroso ver como las participaciones corresponden a más del 80% de los recursos de una entidad federativa, esto significa que un estado de la república mexicana

sólo recauda el 20% de sus recursos, evidenciando con ello un alto centralismo impositivo. En el cuadro 2.3. se compara el porcentaje de ingresos provenientes de la participación federal en diversos países, pudiéndose observar que en México el gobierno central utiliza como medio de control político la asignación de participaciones, de tal suerte que no se ha permitido la instauración de un verdadero federalismo fiscal, ya que el SNCF puede ser considerado como violatorio de la soberanía estatal y de la autonomía municipal contenidas en los artículos 40 y 115 de nuestra Constitución Política respectivamente, ya que los gobiernos locales a pesar de pertenecer a una República Federal dependen en gran medida de los recursos que les son proporcionados por el centro.

Cuadro 2.3. Porcentaje de ingresos regionales provenientes de participaciones federales.

	Nivel estatal	Nivel local
México	81.7	52.1
Argentina	5.1	-
Alemania	17.0	27.5
Francia	36.2	*
Canadá	19.1	45.7
Suiza	21.1	15.3
Estados Unidos	20.0	36.8

Fuente: ARELLANO, Rogelio. "Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México." En ¿Hacia un Nuevo Federalismo? Coordinador Alicia Hernández Chavéz. Fondo de Cultura Económica. México. 1996. Pág. 212.

* En el nivel estatal se incluyen los gobiernos regionales, departamentales y comunales.

Para concluir, cabe hacer mención que en el aspecto político se han descentralizado hacia los gobiernos locales muchas funciones que corresponden a la Federación, ahora corresponde a ésta actuar en concordancia en lo económico descentralizando también la forma de financiamiento.

El federalismo fiscal significa un equilibrio entre las participaciones que provienen del centro y los recursos que el estado y el municipio se allegan por si mismos. El federalismo fiscal implica que el centro ayude a los estados más pobres, ya que son estos quienes más atrasados se encuentran, para que en el mediano plazo logren alcanzar un desarrollo económico comparable al de los estados más prósperos del país.

2.4. EL FEDERALISMO Y EL SISTEMA POLÍTICO EN MÉXICO.

Hasta hace apenas unos años, era común ver como los gobiernos de las entidades federativas, no lograban responder acertadamente a los reclamos de su población; ello porqué a problemas locales, soluciones dadas desde el centro. Esta paradoja nos pone a pensar en nuestra forma de Estado, ¿Qué federalismo era el nuestro, dónde las decisiones que atañen únicamente a los estados de la República son resueltas desde el centro? Se pueden dar al respecto varias explicaciones, entre ellas se mencionan: La rectoría económica del Estado, que al ser planteada por los gobiernos postrevolucionarios como una alternativa viable, capaz de crear y dinamizar una economía en crisis, proveyéndola de un desarrollo social sostenido, trajo como consecuencia que la Federación hiciera suyas muchas de las actividades que deberían corresponder -al menos en teoría- a los Estados de la República. Además, en razón directa de nuestro pasado colonial, se sentó un antecedente en la cultura política y administrativa del pueblo y gobierno mexicanos, el cual favorecía que la resolución de los problemas se diera de una manera centralizada.

A medida que empezamos a madurar institucionalmente, se han sentado las bases de un federalismo donde coexisten tres órdenes de gobierno, cada uno con atribuciones y

obligaciones enmarcadas por nuestro Código Político. Corresponde a éste apartado, señalar los cauces políticos e institucionales llevados a cabo entre la Federación y las Entidades Federativas; así como, lo que desde nuestro punto de vista falta por hacer en este rubro, para lograr que el federalismo se torne en la "organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo."²²

Considero que deben establecerse relaciones de respeto mutuo entre la Federación y las entidades federativas, que permitan llevar a cabo un desarrollo político institucional a través de la descentralización de funciones públicas, las cuales corresponden a los estados y que sin razón se ha arrogado para sí el centro. De igual forma, debe buscarse un desarrollo social que permita superar los desequilibrios sociales que existen entre los diversos sectores y grupos que integran nuestra sociedad, atendiéndolos de acuerdo a la problemática que les aqueje, las soluciones por fuerza necesitan salir del lugar en dónde se ha originado el problema, ya no desde el centro como era normal; lo anterior, con el afán de encontrar respuestas adecuadas a problemas que desde el espacio donde se suscitan son más fáciles de resolver que desde el centro.

Una sólida relación entre Federación y Entidades Federativas se da desde el momento que los recursos económicos provenientes del centro son distribuidos a la periferia de una manera óptima, eficiente, equitativa y distributiva, ya que esto representa el primer paso de la descentralización política y administrativa. Para evitar malos manejos, en el decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, dado a conocer por el actual Presidente de la República el 6 de agosto de 1997, se citan los cauces

²² DECRETO por el que se aprueba el programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Diario Oficial de la

legales e institucionales que han de permitir que la distribución de recursos se haga de una manera coordinada con pleno respeto a la autonomía estatal. De igual forma, debe propiciarse una mayor injerencia de la iniciativa privada en los planes de desarrollo de las entidades, a efecto de que además de los recursos otorgados por la federación, los estados puedan atraerse más dinero. Como ya se dijo en el apartado anterior en la asignación de recursos deberá privilegiarse a los estados con mayor rezago social, tratando con ello que se aminoren las profundas diferencias que entre su población existen.

La descentralización es la mejor herramienta con que cuenta nuestro sistema federal para fortalecer la capacidad de respuesta y de decisión de los estados que integran nuestra República. Si se establece una relación armónica entre la Federación y las Entidades Federativas, lograremos un mejor equilibrio entre ambos ordenes de gobierno y una acción pública más eficiente, dando un nuevo impulso a las soberanías estatales.

Considero que el decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, constituye una propuesta viable que de llevarse cabalmente a la práctica permitirá una verdadera descentralización de funciones en ramas como: Educación Pública; Salud; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca; Comunicaciones y Transportes; Turismo; Energía y Reforma Agraria, éste último punto reviste singular importancia hoy en día en que la dación y la dotación de tierras ha terminado, ahora es menester sacar al campo del rezago en que se encuentra sumido.

Es el área de Educación Pública, uno de los rubros más importantes en la descentralización. La educación es la fuente más democrática de poder y crecimiento de

cualquier sociedad. Anteriormente, los programas de educación eran formulados de manera genérica para todos los estados, lográndose con ello que fuéramos de los países con más bajo nivel educativo. Con el afán de alcanzar un grado de excelencia en materia educativa empiezan a ser transferidas a los estados algunos de los servicios de educación básica.

En el rubro de la Salud, debe operar una descentralización profunda, ya que era común ver que hasta hace poco tiempo, los hospitales de determinada región tenían abundancia en medicamentos que rara vez eran ocupados y aquellas medicinas que en verdad eran necesarias brillaban por su ausencia; llegaba a ser tal el problema, que en un hospital del estado de Durango había abundancia de medicamentos que eran necesarios para contrarrestar los efectos de enfermedades que eran propias de una región como la del sudeste de la República y a la inversa. Es por ello que hoy en día, la descentralización sanitaria debe operar en materia de higiene tanto corporal como mental de acuerdo a cada región, debiendo ser creadas las políticas de salud por los pobladores de esa Entidad que conocen a la perfección sus problemas y la manera como atenderlos; los gobiernos estatales deberán implementar sus programas de salud de acuerdo a sus necesidades y no andar inventando programas completamente distintos a la problemática de cada región. Así pues, la descentralización en materia de salud, traerá consigo que al ser implementados programas para la prevención de enfermedades atiendan en verdad a la población, ya que existe una diferencia abismal entre proyectos encaminados a erradicar enfermedades de zonas rurales con la de las zonas urbanas

El decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, establece que la Federación deberá: "Transferir las funciones de planeación, ejecución y vigilancia de los siguientes programas realizados con recursos federales: suministro de

agua potable; alcantarillado y drenaje; electrificación de colonias marginadas urbanas y comunidades rurales; urbanización de colonias populares, comunidades rurales y mejoramiento a la vivienda; construcción y conservación de infraestructura educativa; apoyo a la eficiencia educativa terminal en educación primaria; instalaciones deportivas menores; infraestructura de salud; alimentación y nutrición; caminos rurales; proyectos productivos para los grupos marginados y acciones de apoyo al cultivo de áreas agrícolas de alta siniestralidad y/o de baja productividad; así como acciones de apoyo al mejoramiento de la capacidad técnica y administrativa de los municipios, entre otros."²³ Al llevarse a la practica tal supuesto no se hará otra cosa que respetar lo que los artículos 40 y 115 constitucionales establecen.

En materia de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, ser pretende dar fin a las viejas prácticas que obligaban al agricultor o ganadero a acudir a la Ciudad de México o a sus oficinas en los estados de la República a solicitar créditos, apoyo por parte del Gobierno para la construcción de infraestructura, abastecimiento de insumos que le son necesarios para el desarrollo de su actividad, obras de drenaje, etc. Al descentralizar hacia las localidades estas funciones y programas, se pretende lograr una agroindustria y una industria ganadera mas eficiente s y productivas, capaces de competir en cualquier mercado. El momento de cambio por el que atraviesa el mundo, requiere que el país concluya el proceso de modernización que inicio hace casi tres siglos, ya no centralizando funciones y programas, sino actuando de acuerdo a nuestro sistema federal, ello sólo es posible con una amplia descentralización de funciones que no desarticule servicios, ni disminuya la cobertura

²³ Idem. Pág. 13

y eficiencia, es por ello que la transferencia se deberá hacer de una manera gradual y sincronizada entre federación y entidades.

**CAPÍTULO TERCERO.
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE
CON EL FIN DE MODERNIZAR A
MÉXICO, FORTALECEN NUESTRO
FEDERALISMO.**

3.1. DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL.

Como se observa, el gasto social ha fluido en cantidades mayores hacia los estados y municipios. Sin embargo, gran parte de los recursos son administrados por la federación, sin que por ende exista en nuestro país un auténtico federalismo cooperativo “en el que los tres ordenes gubernamentales participen de manera articulada, vertical y horizontalmente, en la atención de los viejos y nuevos problemas públicos del país, en una solución políticamente factible e institucionalmente deseable.”²⁴. De la misma suerte, un alto porcentaje de los ingresos que el centro otorga a estas esferas de gobierno llega a sus arcas “etiquetado”, es decir, los recursos que la federación envía tienen que ser utilizados en lo que ella previamente ha decidido, aunque la localidad necesite esos recursos para atender otro tipo de problemas que considera más urgentes, es imposible “cambiarle la etiqueta” al dinero enviado ya que éste tiene un destino acordado por el centro con lo que quien gobierna la localidad no puede redistribuirlos so pena de incurrir en un ilícito, con esto encontramos que estos nuevos recursos implican también nuevas formas de control político que inhiben la consolidación de un auténtico federalismo en nuestro país.

La descentralización del gasto social no implica que el centro tenga que otorgar todos los recursos de que dispone a la localidad desentendiéndose del problema. Un sistema federal presupone la concurrencia entre los diferentes ordenes de gobierno, esto es, la actuación conjunta de las esferas gubernamentales que componen nuestra república federal sin que exista subordinación de una con respecto a otra. Esta concurrencia entre ordenes de

gobierno encuentra su razón de ser en la disparidad de las zonas que conforman el espectro nacional, así pues las zonas más pobres requieren de mayor ayuda técnica y financiera por parte del centro para lograr un desarrollo equiparable al de las zonas desarrolladas del país. La descentralización del gasto público debe entenderse como más y mejores obras públicas, no como una simple transferencia de obligaciones entre ordenes de gobierno.

El gasto social debe atender a esquemas cada vez más organizados, con una administración cada vez más eficaz que permita la resolución de los problemas específicos que atañen a la localidad, ello sólo puede conseguirse a través de la descentralización a estados y municipios de los servicios de salud, vivienda, educación, en fin, de todos aquellos programas ligados al gasto social. Se trata pues de aminorar la pobreza extrema de más de la tercera parte de la población nacional, esto se puede lograr a través de políticas públicas federalistas que permitan reducir la marginación y la exclusión social. Así como existe oposición del centro para transferir recursos a los estados, existe también de parte de éstos hacia los municipios, reglamentando o concentrando el dinero, de tal suerte que se dificulta su eficaz ejercicio. Es tal la tramitología que organismos como los Comités de Planeación de Desarrollo Estatal (COPLADES) tienen que validar las decisiones de los municipios antes de que estas sean puestas en práctica, violentando con ello nuestro sistema federal que establece la existencia de un municipio libre y autónomo.

Como bien ha escrito José González Herrera:

“La sola transferencia de recursos no garantiza una mayor eficiencia, no asegura la prioridad, ni la atención a las regiones y grupos sociales rezagados. La eficacia del gasto social sólo se garantiza mediante la participación del gobierno Municipal y la comunidad en la planeación, diseño, programación, ejecución, supervisión, control y evaluación de las obras y las acciones, porque son ellos quienes tienen el más amplio y

²⁴ AGUILAR Villanueva Luis F. *“El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes”* Op. cit. Pág. 112.

preciso conocimiento de sus necesidades sociales básicas. Y lo más importante es que así se convierten en los artífices de su propio desarrollo.”²⁵

A pesar de que en 1997 se destinó 55.8% del presupuesto federal al gasto social, éste debido al alto centralismo no dio los resultados esperados, por ello considero que se necesita depositar mayor confianza en los municipios y en sus ayuntamientos para que las demandas de la población puedan ser resueltas con prontitud y eficiencia.

Es menester descentralizar el gasto público hacia estados y municipios, ya que hoy en día la federación ha transferido a estos cargas y responsabilidades en actividades de bienestar social tales como educación, salud, medio ambiente, desarrollo urbano, servicios públicos, etc. En la gráfica número uno queda señalado que en el año de 1990 la federación ejercía el 82.5% del gasto federal, las entidades el 14.5% y los municipios sólo el 3%. Si consideramos que para esa fecha muchas de las actividades de bienestar social habían sido ya transferidas, tendremos la respuesta a la incapacidad de los gobiernos locales para cumplir cabalmente con estos programas. Hoy en día la cantidad de recursos ejercidos por la federación sigue siendo elevada, pero poco a poco empieza a disminuir, tratando con ello de equilibrar la distribución del gasto social.

Este espíritu descentralizador ha llevado al gobierno del Presidente Zedillo a instaurar políticas públicas tendientes a establecer un auténtico federalismo, estas se basan desde la perspectiva de José González Herrera en cuatro puntos torales, a saber:

- “1. Sumar los esfuerzos institucionales y de la sociedad.
2. Fortalecer la descentralización a través de la ampliación de las capacidades de estados y municipios.
3. Promover la corresponsabilidad ciudadana y la participación social.

²⁵ GONZÁLEZ, Herrera José Abél Amar. “Municipio y Descentralización del Gasto Social.” En Quórum, 2ª época. Año VI. No. 54. Junio 1997. Pág. 59.

4. Orientar la atención y recursos institucionales en una amplia coordinación y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad, de manera prioritaria, a las comunidades que presentan las más agudas condiciones de rezago social”²⁶

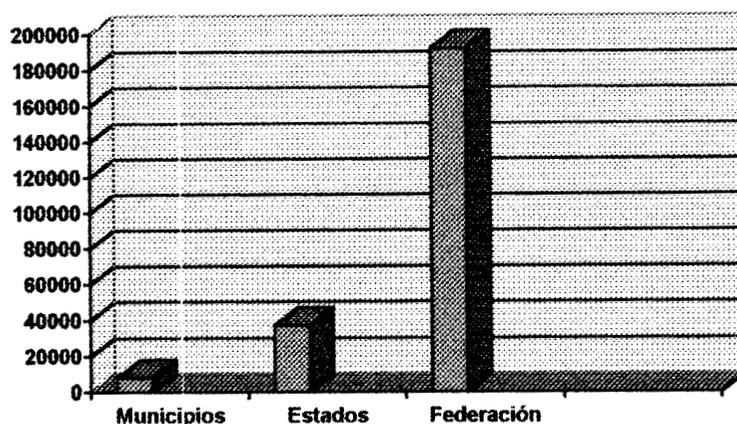
El primer punto presupone un escenario cooperativo entre estado y sociedad, se pretende con ello una suma de esfuerzos y voluntades para la construcción de un estado moderno. Para ello es menester que los recursos públicos no sean otorgados discrecionalmente con fines políticos. De haberse hecho así, quizás el Programa Nacional de Solidaridad implementado durante el sexenio pasado hubiera dado mejores resultados. El segundo punto busca que los recursos que la federación otorga a estados y municipios puedan ser aplicados de acuerdo a criterios diseñados por la propia localidad que conoce mejor su problemática y sabe de sus carencias. La tercer estrategia apuesta mucho a la participación ciudadana se trata de que el mexicano, con una amplia tradición comunitaria se interese y participe en la resolución de los problemas que le aquejan. En último lugar, se establece la imperiosa necesidad de descentralizar el gasto social, revalorando la capacidad de los estados y municipios, así como la participación ciudadana permitiendo con ello que los gobiernos aumenten y mejoren sus acciones en beneficio de la sociedad.

Concluyendo, por descentralización del gasto social debe entenderse la transferencia de recursos a estados y municipios, sin que por ello el centro se desentienda del problema. Se requiere pues de la acción conjunta de los tres ordenes de gobierno para que el gasto social ayude a la solución de los problemas, conformando así un nuevo federalismo en donde las tres esferas de gobierno participen en la resolución de la problemática local de

²⁶ Idem. Pág. 57.

manera articulada, cada una con suficiente capacidad económica y administrativa para enfrentar sus nuevas responsabilidades.

Gráfica 1. Gasto Público en 1990.



Fuente AGUILAR Villanueva Luis. *Op. cit.* Pág. 137

3.2. DESARROLLO REGIONAL.

Una de las tareas pendientes del nuevo federalismo mexicano es la consecución de un desarrollo regional integral, el cual debe planearse desde todas y cada una de las localidades que componen el país. Hoy en día, esto comienza a comprenderse, se han abandonado los antiguos patrones de desarrollo que propician el crecimiento de las zonas urbanas dejando sumido en el abandono a la mayoría de las regiones de nuestro país.

Para lograr este desarrollo regional, se han establecido programas de coordinación fiscal entre la federación y las entidades buscando que las participaciones que entrega la primera a las segundas se realice de la forma más equitativa y justa posible, para con ello

lograr que los estados cuenten con un mayor número de recursos que les permitan hacer frente a sus problemas sin necesidad de depender del centro. De la misma forma, se ha buscado ayudar más al estado que menos tiene.

Como se explicaba en el capítulo 2 de este trabajo las participaciones que la federación otorga a los estados se basan en diversos criterios, uno de ellos es dar más a quien más recauda, ello desfavorece a los estados con menos industria, ya que su nivel de recaudación es demasiado bajo y por ende las participaciones que recibe menores. Por ello, se han establecido mecanismos que tratan de compensar estos efectos.

Según Roberto Ortega Lomelín:

“Este desarrollo regional y urbano ha requerido para su consolidación de una definición de política poblacional; de una reasignación del gasto público; de políticas que incentiven a los sectores social y privado a invertir fuera de las grandes concentraciones urbanas; la rehabilitación y construcción de la infraestructura básica en esas zonas con una tendencia hacia el bienestar social, y de la determinación de criterios políticos y económicos que permitan el óptimo aprovechamiento de los recursos territoriales.”²⁷

Esto ha permitido que se empiece a reconocer la heterogeneidad de las regiones que comprenden el espectro nacional, partiendo de la existencia de un México en extremo diverso a lo largo y ancho de su territorio. Ahora bien, México requiere crecer en todas sus localidades, para ello necesita que sean los propios estados y municipios quienes planeen su forma de crecimiento. No es posible que sea el centro quien decida que tipo de inversión requiere la localidad. Se necesitan pues, programas de descentralización económica, de descentralización de decisiones y de la interacción conjunta de los sectores sociales que habitan en una localidad con los tres ordenes de gobierno.

²⁷ ORTEGA Lomelín, Roberto. *Op. Cit.* Pág. 113.

Con el nuevo modelo de desarrollo regional se busca el bienestar en todo el territorio. Se pretende abandonar la idea de favorecer a núcleos urbanos dejando sin recursos a los centros poblacionales más pequeños. Hoy en día, comienzan a ser aplicadas políticas públicas que tienden a lograr un mejor desarrollo de las localidades más pequeñas; se ha logrado que estados como Guanajuato, Oaxaca y Chiapas con un menor desarrollo relativo incrementen las participaciones que reciben de parte del gobierno federal.

La federación buscando favorecer el desarrollo regional ha emprendido varios programas públicos desde el sexenio anterior. Así pues, durante la Presidencia de Carlos Salinas se comenzó con la federalización educativa, con ella “corresponde ahora a los gobiernos de los estados encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública prestó durante décadas en cada estado los servicios de educación preescolar, primaria y secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y la educación especial.”²⁸

Considero que en materia de federalismo educativo queda mucho por hacer, ya que si bien es cierto los establecimientos educativos con todos sus elementos técnicos fueron transferidos a los estados, estos últimos no tienen verdadero control sobre dichos centros; sigue siendo la federación la encargada de diseñar el conjunto del sistema educativo desatendiendo las particularidades de cada región.

Por otro lado, se han implementado programas de descentralización administrativa, esto es llevar hacia los estados los servicios que presta la federación, para así lograr que las decisiones de estos organismos se vean influidos por la problemática local. Además era ilógico tener, por ejemplo, en la ciudad de México una oficina que diera

²⁸ Idem. Pág. 94.

solución a problemas marítimos. En ese animo desconcentrador se han trasladado al interior de la República de dependencias de la Administración Pública Federal, tales como Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos que en la actualidad opera desde la capital del estado de Morelos y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática que se encuentra en la ciudad de Aguascalientes. Con esta desconcentración administrativa se ha pretendido entre otras cosas, incentivar a los capitalistas para que con menos regulación inviertan más en zonas alejadas del centro.

Otra política encaminada a lograr el desarrollo integral de las regiones que componen nuestro territorio ha sido la del desarrollo urbano, esta se ha abocado a enfrentar la excesiva concentración de la población en las ciudades de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla, impulsando el desarrollo de ciudades medias a través de la dotación de infraestructura y servicios urbanos y así alentar las inversiones logrando que estos centros se desarrollen. Para que esta política reditue mejores frutos se han establecido programas demográficos que permiten retener a la población en aquellas localidades que cuentan con un potencial de desarrollo; asimismo, se han creado centros alternos a las 4 grandes ciudades del país para los flujos migratorios inevitables.

A efecto de que otros centros poblacionales se desarrollen, el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorga incentivos a las empresas que invierten fuera de las grandes zonas metropolitanas. La banca de desarrollo canalizo durante el año 91 el 82% de los créditos fuera del Distrito Federal. En la actualidad, las cifras son parecidas. Esto ha permitido que se desarrollen corredores industriales, turísticos, económicos y agroindustriales en zonas con densidad poblacional relativamente baja con lo que actualmente no sólo las grandes ciudades pueden dar niveles de vida

aceptable a su población. Con este tipo de corredores se ha tratado de detener los flujos migratorios, para evitar que los migrantes al llegar a la ciudad tengan estándares de vida inferiores a los que poseían en su lugar de origen, llevando hasta esas regiones las fuentes de empleo necesarias.

Como bien ha escrito Ortega Lomelín:

“La consolidación de una política de desarrollo regional y urbano, que permita el eficiente aprovechamiento del potencial productivo de las regiones, mediante la utilización de los instrumentos de planeación y la concurrencia de los tres niveles de gobierno, constituye una pieza esencial para la modernización del país y (para) elevar el nivel de vida de su población.”²⁹

En efecto, en tanto más se privilegie el desarrollo regional; México podrá planear un proyecto modernizador acorde a su categoría de estado federal, logrando con ello mantener viva la heterogeneidad de su población para bien propio.

3.3. LA RELACIÓN ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.

¿Cuáles son las relaciones que deben prevalecer entre Federación, Estados y Municipios en un México que busca arribar a la modernidad? Desde que en 1824 México adopto el sistema federal esta ha sido la pregunta sin resolver: El actual proceso de modernización que nuestro país experimenta nos ha obligado nuevamente a buscar la respuesta. Se busca un federalismo donde el centro, los estados y los municipios sean socios iguales con un fin común: sobrevivir como Nación.

²⁹ Idem. Pág. 113.

La relación que debe prevalecer ya no es la de un centro de decisiones con muchos polos hacia los cuales estas van dirigidas, sino que se hace necesario crear muchos centros decisorios donde el poder se halle disperso, creando redes de coordinación alrededor de estos, para que con ello se de un mejor funcionamiento de la estructura política nacional. Con ello se podrá lograr la construcción de un gobierno federal donde coexisten una infinidad de células iguales dentro de un espacio común.

Nuestro vecino país del norte es quizá uno de los sistemas federales más completos que existen en el orbe, por ello considero resultaría sano adoptar alguno de los programas que han implementado para fortalece su federalismo cooperativo. El régimen federal estadounidense utiliza un modelo que ha sido denominado por Daniel J. Elazar como de matriz, éste “representa un gobierno integrado por campos dentro de campos unidos por instituciones comunes encuadradas y una red de comunicaciones compartida. Sus orígenes se encuentran en una reunión deliberada de iguales para establecer una estructura mutuamente útil, dentro de la cual todos pueden trabajar sobre la misma base, por lo general definida mediante un convenio.”³⁰ La gráfica 2 hace más explícito esto. En ella encontramos que el sistema federal norteamericano esta constituido por una diversidad de centros, los cuales representan actores independientes en un escenario común. Estos centros no pueden considerarse como inferiores o superiores, sino simplemente como diferentes. El papel que juega el centro es el de otorgar el marco que une al todo e impide que se disperse. Asimismo y para un mejor funcionamiento del modelo debe existir una amplia comunicación entre las

³⁰ ELAZAR, Daniel J. “*Estados Unidos: La no centralización constitucionalizada.*” En *¿Hacia un Nuevo Federalismo?* Coordinador Alicia Hernández Chavéz. Fondo de Cultura Económica. México. 1996. Pág. 156.

células que conforman el todo para que de tal suerte se logre la prosperidad de la Nación en su conjunto.

Este tipo de federalismo cooperativo es el que México requiere, ya que nuestro actual modelo federal se basa en una pirámide donde el centro se encuentra en la cúspide y es el más importante de las tres esferas de gobierno, toda vez que en él se llevan a cabo la toma de decisiones de casi todos los asuntos que enfrenta el país, constituyéndose así los estados y municipios en meros agentes de la federación. Considero que México en su totalidad debe llevar a cabo una reforma estructural del sistema federal, entendiendo que la mayoría de los intereses son comunes, por lo que las soluciones deben ser planeadas compartidamente.

Una relación armónica entre estos tres ordenes de gobierno se da a partir de que “el gobierno federal emplea sus grandes recursos y su habilidad para atraer la atención del público; los gobiernos estatales utilizan su posición constitucional como base del edificio gubernamental; y los gobiernos municipales emplean su talento para existir como gobiernos constituidos, en general con autoridad para decretar impuestos, pero conservando su relación directa con la ciudadanía.”³¹ Para ello es necesario que existan intensas negociaciones, así como la participación en los asuntos públicos de estos tres actores, todas ellas en un plano de absoluta igualdad, para que de esta forma los estados y los municipios que conocen perfectamente su problemática puedan solicitarse ayuda mutua, para que ellos mismos resuelvan su problema y no esperar a que sea el centro quien elabore políticas públicas de carácter uniformador que, debido a nuestra variada diversidad, serán inaplicables a la problemática específica de determinada región del país.

³¹ Idem. Pág. 160.

Para lograr que el federalismo mexicano se torne en realidad cooperativo debe partirse de 4 supuestos, a saber: Una teoría federalista que conjugue la superioridad nacional con un amplio control ejercido por los estados y los municipios, se trata con ello de erradicar la idea de un centro omnipresente, omnipotente y omnisciente, para crear varios centros autoregulados entre sí. El segundo aspecto es la creación de una organización gubernamental dual, es decir, que tanto el gobierno federal como los gobiernos locales sean eso, gobiernos con poderes plenamente establecidos por la ley, donde se ejerzan plenamente las soberanías estatales perfectamente especificadas en la Letra Constitucional. El ejercicio de esta soberanía permite que sean los estados y los municipios los administradores primarios de los programas locales. El tercer supuesto parte de la elaboración de programas de colaboración determinados, los cuales se construyen mediante pactos o convenios entre las tres esferas de gobierno. Es por ello que considero que deben replantearse programas como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que el mismo privilegia una amplia centralización y un sometimiento de los poderes locales al poder central, toda vez que es este último el encargado de repartir lo que entre todos se recauda y esta dación de recursos atiende a consideraciones particulares del centro, con lo que los estados y los municipios no pueden disponer de esos recursos más que para lo que la federación ordeno. Por último, nuestro federalismo requiere de una amplia colaboración entre los esferas de gobierno, basada en la consulta y en la negociación mutua.

Aunque falta mucho por hacer en México, día con día el federalismo se renueva y va adquiriendo tintes cooperativos, donde estados y municipios han tomado la iniciativa para resolver problemas de carácter social, dándose cuenta que al partir de la localidad la solución requiere de menos recursos que si fuera un programa de índole federal , es por ello

que considero que el gobierno central poco a poco irá “desetiquetando” los recursos para que de una manera honesta sean ejercidos por estados y municipios.

En México se ha venido dando una descentralización de facto principalmente en sus municipios más desarrollados; esto es, a medida que las localidades crecen tanto demográfica como institucionalmente los problemas aumentan, pero también crecen los recursos propios haciendo que el espacio regional necesite menos del centro para resolverlos y toda vez que en México en materia electoral se empieza a construir un escenario democrático donde existe competencia electoral, las autoridades municipales hacen todo lo que este a su alcance para preservar el poder en la siguiente elección, con lo que no se espera que sea el centro quien envíe los recursos, sino que son ellos, con los propios quienes tratan de prever a su población de los servicios y obras públicas que necesitan. A pesar de que los recursos propios han aumentado, el espectro regional busca allegarse de una mayor cantidad de estos, ello conlleva que se planteen nuevas formas de recaudación, así como la exigencia al centro de que les sean otorgadas nuevas fuentes de ingresos, prueba de ello fue lo ocurrido en el municipio de Nuevo Laredo, quien solicitó la entrega total de los ingresos por concepto de peaje en los puentes internacionales, ya que a este sólo se le retribuye el 10% y tiene que emplearlo únicamente en la construcción de vialidades, con ello tenemos que la localidad busca que los recursos que recibe de parte de la federación y que por sobre todas las cosas este dinero llegue a sus arcas “sin etiquetas”, ya que, por poner otra vez el ejemplo de Nuevo Laredo, la exigencia de que ese 10% que se destina al municipio sólo pueda ser utilizado en infraestructura carretera no permite que el dinero sea aplicado a programas de más alta prioridad, como lo es dotar de servicios públicos a una población que cada vez aumenta más.

Tonatiuh Guillén López sostiene que:

“En el terreno fiscal, por ejemplo, que es parte esencial del debate contemporáneo acerca del federalismo, las demandas de los ayuntamientos incluyen el incremento de las transferencias, pero más importante aún es la demanda por el reconocimiento de nuevas potestades fiscales y por una mayor capacidad de decisión sobre las políticas propias y las políticas concurrentes con los otros gobiernos.”³²

Ahora bien, hay que tener muy en cuenta que este proceso modernizador se da principalmente en los municipios altamente poblados, ya que es ahí donde existen una mayor cantidad de contribuyentes locales que ayudan al mantenimiento de la hacienda pública que cada vez requiere menos transferencias del centro. En los municipios rurales, se hace necesario un escenario cooperativo, donde el centro ayude a estos espacios para que aunque con poca población la localidad pueda alcanzar niveles relativos de modernización similares a los de las grandes ciudades, con ello el federalismo ayudara a construir un país moderno a lo largo y ancho de sus fronteras.

En esta nueva relación, la participación ciudadana juega un papel central ya que con su intervención se puede lograr maximizar los beneficios reduciendo los costos. Muy a su manera, Solidaridad en el sexenio pasado retomo la vieja tradición cooperativista de nuestra población. Hoy en día ésta comienza a actuar dentro de un escenario federalista. Existe una traba que no deja actuar a la participación ciudadana, aunque el ciudadano se interese en ayudar a su gobierno, sus autoridades locales muchas de las veces lo relegan no permitiendo que formen parte integral en concepto y práctica de los poderes municipales, con lo que los ayuntamientos desperdician un recurso sumamente valioso, esta paradoja crea

³² GUILLÉN López, Tonatiuh. *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*. Editorial Miguel Angel Porrúa. 1996. Pág. 22.

“una ciudadanía incompleta en espacios y tiempos de intervención: irrealizada como actor de gobierno, aunque satisfecha como elector.”³³

Al darse esto nos encontramos con otro aspecto que no permite la plena modernización del espacio local y con ello de la Nación en su conjunto. Si bien es cierto, desde la reforma municipal de 1983 se ha llevado a cabo un proceso de descentralización gubernamental y macro social hacia estados y municipios, al interior de estos la tradición política autoritaria que no permite que haya permeabilidad del gobierno con la sociedad local a logrado que se de una coexistencia entre modernización y tradición política autoritaria “aunque la presión que ejerce la sociedad civil para incidir de manera activa en la vida pública municipal ha ido creciendo, lo que supone cercana la transformación de esos espacios de gobierno en espacios públicos, en sentido estricto.”³⁴

Esto a manera de conclusión nos lleva a afirmar que México requiere una descentralización en todas sus esferas de gobierno, no basta pues que la federación deje a un lado sus añejas posturas centralistas sí no hay correspondencia del lado de estados y municipios. Se debe buscar pues acercar a la realidad en la mayor medida de lo posible el concepto ideal de municipio, es decir, una forma de “autogobierno de la comunidad.”

³³ Idem. Pág. 212.

³⁴ Idem. Pág. 26.

CONCLUSIONES.

Los conceptos Federalismo y Modernización hoy en día son, para el caso específico mexicano, conceptos inacabados. Aún falta mucho por hacer en esos rubros, el federalismo día a día se renueva, a simple vista pareciera ser que no, pero es necesario recordar el grado de centralización del cual el estado mexicano era víctima para poder aquilatar cuanto hemos avanzado.

Actualmente no somos una república federal perfecta, ningún país lo es o lo ha sido, pero mucho se ha hecho para alcanzar tal estadio. En México se ha venido dando una descentralización de hecho, principalmente en aquellas localidades con niveles de modernización superiores al de las demás regiones de nuestro territorio, ello se ha dado gracias a los recursos propios con que cuenta el espacio local, estos permiten que no se dependa tanto del centro en la resolución de los problemas, sino que con el presupuesto propio de una manera pronta se atiendan los problemas locales con soluciones por igual locales, sin necesidad de esperar hasta que lleguen las participaciones o los programas federales para ser ejecutados, con lo que la solución de los problemas se ve retrasada en perjuicio de los pobladores locales. Esto no implica que la federación deba desatender a estos municipios o entidades, por el contrario, apoyado en el pacto federal, debe seguir promoviendo el crecimiento en dichas localidades con los recursos que cuenta para tal fin. Asimismo, las municipalidades y los estados de la federación que menos tienen deben ser favorecidos por parte del centro con mayor fuerza, tratando de lograr que en un futuro no lejano estas regiones del país posean niveles de modernización relativamente iguales a los de

las zonas avanzadas. Para lograr ello debe favorecerse la elaboración de políticas públicas creadas por la localidad, ya no por el centro que durante mucho tiempo trató de estandarizar la forma de ser y actuar de nuestra población, logrando con ello que nuestro crecimiento como nación no fuera el adecuado.

Considero que el primer paso está dado, ahora bien corresponde a todos y cada uno de nosotros no echar por la borda lo que se ha logrado. Por una parte, estados y municipios deben pugnar porque les sean otorgados de parte del centro una mayor cantidad de recursos en participaciones federales, es imposible que la federación quiera resolver todos los problemas de todas las regiones del país. Asimismo, las localidades deben buscar formas alternas de financiamiento y obtención de recursos ya que tampoco la federación tiene la obligación de dar todo lo que posee para que sean estados y municipios quienes manejen el presupuesto. De la misma suerte, se hace indispensable que la federación intervenga ayudando a aquellas zonas de nuestro territorio que se encuentran sumidas en el olvido, ayudando a que logren un desarrollo regional sustentable que al paso del tiempo permita niveles de modernización relativos al de las zonas prosperas del país. Por último, el federalismo y la modernidad no los construyen única y exclusivamente los gobiernos, llámense federal o locales, en esta construcción, la participación ciudadana juega un papel central ya que con su intervención se puede edificar un auténtico federalismo cooperativo y una modernidad consensada, ya que con la ayuda del ciudadano en la resolución de los problemas públicos se puede lograr maximizar los beneficios reduciendo los costos. Existe una traba que no deja actuar a la participación ciudadana; aunque el ciudadano se interese en ayudar a su gobierno, sus autoridades locales la mayoría de las veces lo relegan no

permitiendo que formen parte integral en concepto y práctica de los poderes municipales, con lo que los ayuntamientos desperdician un recurso sumamente valioso.

Al darse esto nos encontramos con otro aspecto que no permite la plena modernización del espacio local y con ello de la Nación en su conjunto. Si bien es cierto, desde la reforma municipal de 1983 se ha llevado a cabo un proceso de descentralización gubernamental y macro social hacia estados y municipios, al interior de estos la tradición política autoritaria que no permite que haya permeabilidad del gobierno con la sociedad local con lo que se ha logrado que se de una coexistencia entre modernización y tradición política autoritaria.

Para finalizar, cabe resaltar que México es un país lleno de contradicciones, por un lado sus municipios del norte con un alto grado de desarrollo, por otro las localidades del sudeste del país, la mayoría comunidades rurales que no han podido salir del atraso en que se encuentran sumidas y no por que ellas no lo deseen sino porque por sí solas no pueden. Es aquí donde el centro debe ayudar con más fuerza, puede apoyar las soluciones alternativas que, desde los ámbitos locales, la gente busca para sus múltiples necesidades. En efecto, un centro que ayude pero que no pretenda resolverlo todo, ya que cuando lo intento, olvido que nuestro país es un todo heterogéneo. Se requiere pues que los problemas sean resueltos desde el lugar donde surgen, permitir esto resultará sumamente benéfico, ello en razón de la diversidad de nuestro territorio y población. La centralización que todavía reina en nuestro país esta sepultando poco a poco nuestra capacidad de ser diferentes, nuestra capacidad de encontrar formas institucionales diversas que permitan resolver los asuntos públicos de forma más eficiente y racional, si se da marcha atrás en este aspecto se podrá mantener nuestra fuerte diversidad regional, se lograra potenciar la unidad nacional y con

ello en nuestro territorio no existirán varios Méxicos, ya no sólo el norte será rico y prospero, sino que a la larga con una auténtica descentralización en todos los ámbitos de la gestión pública, el país podrá arribar a la modernidad que desde hace varios siglos ha buscado y que no ha encontrado por ese impulso centralizador y concentrador del poder político.

BIBLIOGRAFÍA.

- AGUILAR Villanueva Luis F. *"El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes"* En **¿Hacia un Nuevo Federalismo?**. Coordinador Alicia Hernández Chavéz. Fondo de Cultura Económica. México. 1996.
- BARCELLONA, Pietro. *Postmodernidad y Comunidad. El Regreso de la Vinculación Social.* Madrid. Editorial Trotta. 1992.
- CALVILLO, Miriam y Alejandro Favela. *"Aportes para la comprensión de las modernizaciones mexicanas."* En **La modernidad inconclusa: visiones desde el presente mexicano.** Coord. Pedro Castro. Universidad Autónoma Metropolitana. México. 1996.
- CAMPOS, Julieta, *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la Nación,* Editorial Aguilar, México, 1995.
- CARPIZO, Jorge. *El Sistema Federal Mexicano.* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 1973.
- CONSEJO Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad.* Fondo de Cultura Económica. México. 1994.
- CHIHU Amparan, Aquiles. Coord. *Modernización: Sentido y Contrasentido.* Universidad Autónoma Metropolitana. México. 1993.
- ELAZAR, Daniel J. *"Estados Unidos: La no centralización constitucionalizada."* En **¿Hacia un Nuevo Federalismo?**. Coordinador Alicia Hernández Chavéz. Fondo de

- Cultura Económica. México. 1996.
- FRISCHKNECHT, Federico. *Gobierno*. Editorial Pleamar. Argentina. 1976.
 - GONZÁLEZ, Herrera José Abél Amar. "*Municipio y Descentralización del Gasto Social*." En *Quórum*. 2ª época. Año VI. No. 54. Junio 1997.
 - GUILLÉN López, Tonatiuh. *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*. Editorial Miguel Angel Porrúa. 1996.
 - HAMILTON, Alejandro, Juan Jay y Santiago Madison. *El Federalista*. FCE. México. 1982.
 - HELLER, Ágnes y Ferenc Feher. *Políticas de la Postmodernidad*. Editorial Península. Barcelona. 1989.
 - KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y el Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1988.
 - LOPEZ PORTILLO y Pacheco, José. *Mis Tiempos*. Fernández Editores. 2 Volúmenes. México. 1988.
 - ORTEGA Lomelín, Roberto. *Federalismo y Municipio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
 - PROUDHON, Pierre Joseph. *El Principio Federativo*. Editorial SARPE. España. 1984.
 - ROJAS Gutiérrez Carlos. "*Descentralización Nacional y Fortalecimiento Municipal*". En *Quórum*. 2ª época. Año VI. No. 54. Junio 1997.
 - SÁNCHEZ Magallan, Juan Carlos. "*Descentralización Política y Administrativa de México desde las Constituciones de 1857 y 1917 hasta nuestros días*." En *Quórum*. 2ª época. Año VI. No. 54. Junio 1997.

OTRAS FUENTES.

- **DECRETO** por el que se aprueba el programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.
Diario Oficial de la Federación. 6 de agosto de 1997.
- **PLAN Nacional de Desarrollo 1983-1988.** Poder Ejecutivo de la Federación. México.
1983.
- **PLAN Nacional de Desarrollo 1989-1994.** Poder Ejecutivo de la Federación. México.
1989.
- **PLAN Nacional de Desarrollo 1995-2000.** Poder Ejecutivo de la Federación. México.
1995.