

Federalismo mexicano, descentralización y competencias municipales



IMELDA ORTIZ MEDINA
Jorge Martínez Pérez
Regina Compeán González
Unidad Académica de Economía
Universidad Autónoma de Zacatecas
"Francisco García Salinas"

RESUMEN

En el desarrollo de la presente investigación se recurrió fundamentalmente al método deductivo al permitir pasar del contexto general al particular, lo primero que se hizo fue una revisión exhaustiva de la literatura existente que permitió una aproximación teórica del federalismo y la descentralización. Existe mucha literatura relacionada con el tema, pero sólo se seleccionó aquella de interés para los objetivos de la investigación, por tanto la obtención o recogida de datos y de la información se hizo a través de la técnica documental, las fuentes más utilizadas fueron los libros y los artículos de revistas.

Lo principal que se buscó fue entender y comprender, cualitativamente, cuales son los principales instrumentos y mecanismos de coordinación intergubernamental, cuál es su estructura y cómo a través de ella se puede propiciar o limitar el federalismo mexicano y la descentralización administrativa y financiera.

El escenario político con el que Ernesto Zedillo inicia su mandato, le exige realizar una serie de cambios que permitan recuperar la armonía sociopolítica, uno de ellos es otorgar mayor autonomía e identidad a estados y municipios, razón por la cual inicia un nuevo proceso de descentralización en el contexto de un Nuevo Federalismo. Por tanto, la hipótesis central de la presente investigación es que, a pesar de la descentralización iniciada por Carlos Salinas de Gortari y continuada por Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quezada, aún existe una estructura centralizada de los recursos y difusas competencias municipales, todo ello resultado del presidencialismo y la concentración del poder político y económico que históricamente ha caracterizado a México, lo que impide o limita el desarrollo de un verdadero federalismo mexicano.

Es decir, existen una serie de instrumentos y mecanismos de coordinación intergubernamental que están fuertemente permeados por el poder centralizado que ejerce el Gobierno Federal.

Palabras Clave: Federalismo, Descentralización, Federalismo de Ficción, Competencias Municipales, Controversias Constitucionales y Relaciones Intergubernamentales.

Imelda Ortiz Medina¹
Jorge Martínez Pérez ²
Regina Compeán González³

¹ Doctora en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Docente-Investigador de la Unidad Académica de Economía Universidad Autónoma de Zacatecas. Email: imeldaortizmedina@uaz.edu.mx, teléfono: 492-92-4-30-14. Especialista en Política Económica y Desarrollo Económico Territorial.

² Doctor en Ciencias de las Religiones por la Universidad Complutense de Madrid, Docente-Investigador de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Email: jorgemartez@hotmail.com, teléfono: 492-92-9471. Especialista en Religión, Política y Sociedad.

³ Dra. En Derecho por el Instituto Internacional del Derecho, Docente-Investigador de la Universidad Autónoma de Zacatecas, correo: compean_77@hotmail.com. Cel. 4921170379.

INTRODUCCIÓN

El poder centralista que ejerce el Presidente de la República en todas las esferas de la vida política del país y que incluye, desde luego, el control sobre los gobernadores, se manifiesta desde la elección hasta la conclusión de su cargo. Precisamente, la vida política del gobernador está en manos del presidente, quien asume un papel de superior jerárquico al evaluar su actuación, peso e influencia y su contribución al modelo del ejercicio y mantenimiento del poder político (Moreno, 2009). Así, el presidente puede decidir cuándo un gobernador debe concluir su mandato o cuando debe ser relevado. Puede decidir también, qué destino le espera a un ex gobernador, en tanto si continúa su carrera política o la ha concluido, o por lo menos, suspendido durante el mandato presidencial.

La Constitución de 1917 fue la primera que intentó establecer algún tipo de garantía para el llamado *municipio libre*, como resultado de la total subordinación en el periodo porfirista. Pero las reformas al artículo 115 constitucional, que se realizaron entre 1917 y 1977, no tuvieron un gran impacto en términos de fortalecer a los municipios. En 1928 se suprimió el ayuntamiento del Distrito Federal, confiriendo su gobierno directamente al Presidente de la República, quien lo ejerció a través del Jefe de Departamento del Distrito Federal, hasta 1997. En 1933, la reforma consistió en suprimir la reelección del presidente municipal, los regidores y síndicos, lo mismo se hizo con los diputados y senadores del Congreso de la Unión. En 1947 se le reconoce a la mujer el derecho de votar y ser votada en las elecciones municipales, a nivel nacional, la participación política de la mujer se reconoció hasta 1953.

La siguiente reforma se llevó a cabo en 1976, cuando se dispuso que los ayuntamientos tuvieran posibilidad de expedir reglamentos y disposiciones administrativas en relación a su jurisdicción (Sánchez, 1998). A pesar de las diversas reformas, no había una que permitiera un verdadero fortalecimiento del municipio, lo que es obvio, dado el fuerte centralismo y autoritarismo que ha caracterizado a México. No es hasta 1983, y posteriormente en 1999, que se realizaron modificaciones sustanciales para el fortalecimiento municipal (artículo

115 de la Constitución). Sin embargo, hasta hoy las competencias de los municipios siguen siendo muy limitadas.

CONTEXTO HISTÓRICO

Para Sánchez (1998), el concepto más puro de Reforma del Estado es aquel que la considera como un proceso histórico que busca una nueva relación entre el Estado y la sociedad, a través del cambio en la delimitación del espacio público y del espacio privado. La Reforma del Estado tiene diferentes posiciones: económica, política, social, administrativa y jurídica; de éstas, la administrativa es quizá la más importante al momento de hablar de una Reforma de Estado.

Por sus objetivos, la Reforma del Estado puede ser entendida como modernización, inserción en la globalización mundial, vigencia del Estado de Derecho, adelgazamiento del gobierno, cambio en la gestión gubernamental, transición democrática, liberalización económica y política (simultáneamente), ajuste estructural y cambio en los patrones culturales.

Los diversos enfoques de la Reforma del Estado son: el neoliberal, el neo-intervencionista y el democrático, los cuales buscan enfatizar elementos necesarios del proceso. Estos enfoques inciden en el rol del Estado, que es regulador, promotor interventor, institucional, democrático y de justicia social. Para Sánchez (1998) cuatro tendencias mundiales han influido significativamente en la Reforma del Estado y son las siguientes:

Reestructuración mundial de la economía. Una nueva división internacional del trabajo; nuevas relaciones y equilibrios entre las naciones y entre las clases y sectores sociales del país; el desarrollo de nuevas ramas y equilibrios en las economías industrializadas; la introducción de nuevas tecnologías y nuevas normas laborales; la flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo.

Desmantelamiento o reestructuración del Welfare State. El Estado Benefactor o de Bienestar se repliega, mientras avanza en el mundo de la privatización (reestructuración de la cobertura estatal), en servicios sociales, salud, educación y vivienda.

La integración regional de las economías nacionales y la interpretación de culturas y costumbres. Provocada por la mayor internacionalización de la fuerza de trabajo del mercado y de la industria de transformación.

La crisis de los regímenes políticos postrevolucionarios de partido de Estado único. Algunos países, bajo las presiones que ejerce la reestructuración mundial de la economía y de los mercados sobre dichos regímenes, han tenido que cambiar su estructura política. Además de la modificación de los pactos sociales que ponen en crisis de obsolescencia a los partidos de Estado o partido único.

Reforma del Estado de Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988

En el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, la desconcentración pasó a formar parte de una estrategia integral orientada a fortalecer al municipio, por lo que ahora se hablaría de descentralización. En 1985 se crea el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, el cual, junto con el Programa Inmediato de Reordenación Económica, se convirtió en la prioridad de este gobierno. El horizonte de mediano plazo de la descentralización pretende lograr dos grandes propósitos: la transferencia de facultades y atribuciones a los niveles locales-descentralización en un sentido estricto, lo cual implica la creación de una normatividad detallada y precisa y de recursos suficientes, así como la corresponsabilidad entre instancias de gobierno en materias específicas.

Ambas se irán consolidando a ritmos diferentes según las necesidades y respuestas sociales surgidas de las mismas (Ibíd.). Bajo esta dinámica, los gobiernos locales se irán transformando en espacios políticos que se caracterizarán por una mayor alternancia política y por una mayor autonomía municipal¹.

La reforma del artículo 115, en enero de 1983, fue una de las medidas de la política de descen-

tralización que promovió el presidente Miguel de la Madrid para tratar de atenuar la excesiva centralización, que ya se advertía en el país (de tipo político, económico e inclusive demográfico) y representó, también, una respuesta al crecimiento urbano de las ciudades medias de los 20 últimos años, que reclamaban garantía en la prestación de los servicios públicos básicos.

Esta reforma, marcó el proceso de descentralización, otorgando más autonomía, recursos y atribuciones a los municipios, fue la primera que pretendió reivindicar realmente la presencia política del municipio en el país, garantizándole condiciones mínimas para su subsistencia y funcionamiento, y permitiéndole recibir ingresos de fuentes específicas (como el predial), el manejo de un patrimonio propio, la reserva a favor de determinadas fuentes de ingresos, la responsabilidad de administrar ciertos servicios públicos, la facultad de expedir reglamentos y otras disposiciones generales, etc. (Ibíd.).

Así, en este nuevo proceso de reestructuración y de reforma, la descentralización es considerada como uno de los principales objetivos del gobierno de Miguel de la Madrid, a través del fortalecimiento del federalismo, del fomento de desarrollo regional y la intensificación del ámbito municipal.

A partir de la reforma al artículo 115 de la Constitución, el municipio adquiere atribuciones concretas en materia de ordenación de desarrollo urbano y eleva su participación en los recursos de la Federación y de los estados. Pero el margen de autonomía que la Constitución Federal garantiza a los municipios desde 1983, ésta es limitada por las facultades que la misma Constitución les confiere a las autoridades estatales, en particular al Congreso Estatal, a través de las leyes correspondientes para definir de manera específica el ejercicio de su autonomía.

Si bien la Constitución les reconoce genéricamente una esfera competencial propia a los municipios, éstos siguen siendo la base de la división política y administrativa de los estados, los cuales poseen su propio margen de autonomía para regular todo lo que se refiere a su ámbito interno, incluyendo lo relativo a los municipios (Martínez, 2003). Es decir, los municipios tienen cierta autonomía que les otorga la Constitución, pero ésta muchas veces

¹ El concepto de autonomía municipal se basa en la idea de que el municipio debe convertirse en una entidad capaz de contribuir al desarrollo económico, político y social del país, por lo cual debe contar con los medios y recursos suficientes para cumplir con las funciones y responsabilidades.

entra en contradicción con la autonomía que la Federación confiere a los estados.

Por otro lado, y particularmente, en lo social, el gobierno de Miguel de la Madrid marca una clara ruptura con el populismo característico de los mandatos de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982); lo que podría denominarse reforma social, devino más bien en un deterioro social, es decir, en menor gasto social, disminución en términos reales en los sectores de educación, salud, vivienda y bienestar social, así como el descenso en los niveles de consumo de la canasta básica y la eliminación gradual de subsidios generalizados al consumo.

La mayor aportación a lo social es la creación de COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), que fue el antecedente del Programa Nacional de Solidaridad de Carlos Salinas de Gortari. En este sentido, el gobierno de Miguel de la Madrid se caracteriza, más bien, por la implementación del modelo económico neoliberal que pone fin a muchos de los programas sociales y apoyos diversos del gobierno.

Por el lado de los recursos económicos, la principal fuente de ingresos, para los gobiernos estatales y municipales, son las participaciones que la Federación les otorga en las contribuciones que ésta recauda, a diferencia de los gobiernos estatales que reciben estos recursos directamente de la Federación. Después de la aplicación de la fórmula y de todas las condiciones que establece la ley de coordinación fiscal, los municipios reciben las participaciones federales que les corresponden, directamente del gobierno estatal y en base a su criterio.

De este modo, las transferencias de las participaciones federales a los municipios se da en dos etapas: la primera, de la Federación a los estados, y la segunda, de los estados a los municipios. Esta forma de distribución se sustenta en la Constitución, que promulga la autonomía del gobierno estatal.

De cualquier forma, es menester mencionar que todas las constituciones estatales otorgan a los ayuntamientos la facultad de presentar iniciativas de ley relativas a asuntos municipales ante el Congreso local pero dicha facultad es poco utilizada por los ayuntamientos. Por otro lado, generalmente

los congresos de los estados imponen límites a la autonomía municipal. En este ámbito, uno de los instrumentos que más polémica ha generado en la discusión de la reforma al artículo 115 constitucional, es la facultad reconocida a las legislaturas locales para que, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspendan ayuntamientos, los declaren desaparecidos o suspendan y revoquen el mandato de alguno de sus miembros.

Sánchez (1998) concluye que la Reforma del Estado, impulsada por el gobierno de Miguel de la Madrid, en el periodo de 1982 a 1988, tuvo más desaciertos que aciertos; ya que implicó la ruptura de un paradigma de bienestar por la intervención restringida del Estado, privilegiando el mercado a través del proceso de privatización de empresas públicas, la apertura comercial mediante el ingreso de México al GATT, una restrictiva política social, así como una limitada reforma política.

Reforma del Estado de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994

Con respecto a la Reforma del Estado llevada a cabo por Salinas de Gortari, podemos mencionar que la reforma implementada por Miguel de la Madrid -donde se marca una clara ruptura con el populismo de los gobiernos anteriores y la nueva inserción al mercado global- sentó las bases de la Reforma implementada por Salinas, la cual se caracteriza por su rapidez, resultados alcanzados y cambios introducidos. La reforma económica, central en este periodo, produjo tres grandes transformaciones: recorte drástico del gasto público, liberalización e inserción mundial mediante el TLC y un desmantelamiento progresivo del aparato estatal, la privatización de empresas y la desregulación. De las 466 para estatales que había en 1988, para 1994 sólo quedaban 217.²

² La contribución real de la privatización al saneamiento de las finanzas públicas fue imperceptible: 1) se vendieron empresas económicamente sanas, que operaban con números negros y que no representaban una carga para el fisco; 2) porque en su mayoría se vendieron a precios bajos para el beneficio de los empresarios privados, muchos de ellos saca-dólares; 3) porque los ingresos generados de su venta representaron una pequeñísima parte del déficit fiscal. El problema primordial de la privatización mexicana estriba en que no incide en el fomento

La Reforma del Estado impulsada por Carlos Salinas de Gortari, tuvo como propósito insertar a México dentro de los bloques económicos constituidos y llevar al país a una profunda liberalización económica. En esta tesitura, la globalización es entendida como la razón esencial para llevar a cabo la Reforma del Estado, donde esta última es concebida, como una estrategia para redefinir el papel del Estado frente a los cambios mundiales. La reforma económica de Salinas utilizó las siguientes políticas: programas de estabilización (1983-1991), la reforma financiera, la reforma fiscal, la renegociación de la deuda externa, el programa de apertura comercial, la inversión extranjera y la privatización de las empresas públicas.

Dentro de las implicaciones económicas de la Reforma del Estado, encontramos tres específicas. En primer lugar, un recorte drástico del gasto público, es decir una disminución significativa del gasto estatal tanto en la inversión como en el gasto corriente. Una segunda línea se refiere al proceso de liberalización e inserción mundial a través del Tratado de Libre Comercio la apertura comercial y algunos tratados con países de América del Sur y Centroamérica. En tercer lugar, tiene que ver con el desmantelamiento progresivo del área estatal de la economía, en concreto con las liquidaciones y venta de las empresas públicas (Sánchez, 1998:145).

FEDERALISMO MEXICANO

La administración federalista de México inicia formalmente con la firma del acta de la Federación en 1824, sólo se ve interrumpida por los periodos de la República Centralista, durante la primera mitad del México decimonónico y el relativo al segundo imperio. A partir de 1867 y hasta la fecha, México es constitucionalmente federalista. Pero paradójicamente a que México es un país federalista, a lo largo de su historia se ha caracterizado por un fuerte centralismo y poca participación de la sociedad civil. Dicha centralización o presidencialismo es, tanto en lo político, lo administrativo y lo econó-

mico, producto de varios siglos, ya que el modelo promovido por el Estado español, en la época de la Nueva España, estuvo cargado de un fuerte centralismo, aspecto que se profundizó con el cambio de la dinastía española.

Durante el México independiente, la centralización se agudizó en el periodo de Porfirio Díaz (Moreno, 2009) dando origen al presidencialismo que ha caracterizado a México durante décadas. Por su parte, la Revolución Mexicana no representó un cambio en este estilo de gobernar, lejos de ello, no sólo se dio una centralización gubernamental, sino también administrativa, dando como resultado una hiper-centralización.

La ideología de la Revolución Mexicana descansó en un sistema político corporativo extremo, donde las relaciones de poder se dirimían en el PRI, bajo el arbitrio último del presidente en turno. Los sectores sociales, las organizaciones empresariales y los grandes sindicatos aceptaron el pacto corporativo, centralista y autoritario. El federalismo era ficción (Órnelas, 2008:42).

Para Órnelas (2008), el federalismo constitucional mexicano es un cúmulo de normas que se contradicen entre sí y encierran dosis de ambigüedad que hacen que el gobierno central represente un papel de primer orden y los mandatos locales se subordinen a las instrucciones del centro, a pesar de la soberanía de los estados. Para este autor, el arreglo constitucional en México es barroco, ya que en él cabe todo, lo mismo evoca al centralismo político que a la participación ciudadana. Por ejemplo: en el artículo 39 constitucional se afirma que la soberanía reside en el pueblo, pero en el artículo 40 dicha soberanía le pertenece a los municipios.

No es hasta finales del siglo XX que el presidencialismo muestra visos de cambio, los cuales se han manifestado a través de diversos mecanismos de coordinación intergubernamental, pero fundamentalmente de carácter político administrativo y de orden económico-financiero. El primero, busca evitar la fuerte concentración de funciones a cargo de la Administración Pública Federal, y tiene su fundamento constitucional en las facultades concurrentes entre los órdenes de Gobierno Federal y estatal, tal es el caso de los servicios de salud, educación, asentamientos humanos, cultura política, registro nacional de población, prevención y

de la inversión privada; al contrario la transferencia de activos y rentas del sector público al sector privado, se ha realizado para favorecer y colocar grupos oligopólicos y magnates mexicanos en las listas de los más ricos del mundo (Sánchez, 1998: 126).

readaptación social, protección civil, asuntos religiosos, documentos y archivos municipales y servicios migratorios.

Con respecto a la coordinación económica financiera, ésta se vincula al papel que cubre el Estado Mexicano, en cuanto a la redistribución de la riqueza social y de rectoría económica y política fiscal (Herrera y Covarrubias, 2003), esta última considerada de las más delicadas.

En cuanto al federalismo fiscal, para muchos políticos y académicos, difícilmente puede ser catalogado como tal, ya que el presidencialismo que se practica en nuestro país ha hecho frágiles, débiles y dependientes a los estados y municipios. Dada la enorme dependencia financiera de estos, con respecto al centro; están a merced de la discrecionalidad y las dadas del presidente, quien tradicionalmente ha distribuido los ingresos según sus caprichos y prioridades, por lo cual el sistema federal ha sido tachado de injusto.

Las transferencias financieras del Gobierno Federal a los estados, el grado de redistribución generada por el sistema de coordinación fiscal mexicano y las políticas federales de inversión y gasto, no parecen seguir un criterio claro de justicia. Si bien existe una tendencia hacia la redistribución a favor de los estados más pobres, no hay una relación social, económica o política, que explique cabalmente la redistribución relativa entre los Estados. Esto es, si bien Oaxaca o Chiapas reciben, en términos de cargas fiscales, un tratamiento favorable, no resulta evidente por qué Michoacán, Puebla o Veracruz, que son estados bastante pobres, reciben una compensación menor que la de ellos. Si se quiere corregir el diseño actual del federalismo fiscal mexicano, por fuerza se tendrá que hacer explícito cuál es el criterio normativo de justicia al cual debe aspirar el pacto federal (Díaz, 2003: 47).

Para los constitucionalistas, el problema fundamental de México, radica en la división de competencias y facultades financieras entre los entes territoriales. El problema de la justicia del sistema se resolverá, en la medida en que se transite plenamente a la democracia o no haya más contradicciones en la jerarquía de normas positivas (Ibíd.), y la asignación de recursos, sea en base a reglas claras, objetivas y acorde a las necesidades reales de los diferentes niveles de gobierno, y no como tradicionalmente se hace, en base al poder político de los gobiernos y discrecionalidad de la Federación.

De los problemas y logros que han alcanzado las políticas descentralizadoras, en los llamados procesos de federalización, destacan los siguientes aspectos: las dificultades en la definición de áreas de competencia entre instancias gubernamentales y los nuevos espacios de conflicto derivados de las modificaciones al artículo 115 constitucional; las facultades con que se presenta la concurrencia de niveles gubernamentales en políticas como las de educación y salud; los problemas entre las instancias que participan en la planeación nacional; el papel de los Comités de Planeación y Desarrollo (COPLADEZ); el control de uso de recursos y resultados; las jurisdicciones en materia de tenencia de la tierra y asentamientos humanos; las competencias fiscales; la posibilidad de instaurar nuevas formas de relación hacendaria, y los mecanismos que se han explorado como opciones innovadoras para facilitar la relación entre niveles o esferas de gobierno (Cabrero y García, 2001).

También cabe señalar que en las reformas hechas en 1999 al artículo 115, se formaliza el carácter de gobierno de los municipios o ayuntamientos. Además, en dichas reformas se les añaden nuevas facultades y atribuciones, como la asociación entre dos o más municipios de una o más entidades federativas, o que podrán actualizar el valor de los predios de su jurisdicción con las consecuencias financieras que de ello se desprende, así como cobrar impuesto predial a organismos descentralizados asentados en su territorio, etc. Todos estos aspectos no sólo fortalecen a los municipios, sino que además generan un nuevo estilo de Relaciones Intergubernamentales (RIG).

La imposibilidad para el municipio de legislar, y su dependencia de acuerdo a otros artículos constitucionales del gobierno estatal, frecuentemente hacen pensar en un federalismo dual. Tan es así, que los gobiernos estatales insisten en la obligación por parte de la Federación de establecer colaboración y mandatos con los municipios, sólo a través de los gobiernos estatales (Ibíd.).

Controversias Constitucionales

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta el federalismo mexicano, es la clarificación de jurisdicción, ingresos, facultades, atribuciones y competencias de todos y cada uno de los entes te-

territoriales, que conforman la República Mexicana, lo que ha dado origen a una serie de controversias constitucionales y clarificar de esta forma, a que orden de gobierno compete tal o cual aspecto.

Algunas de las controversias constitucionales en las que está implicado el orden federal son: la Federación contra un estado; el Distrito Federal contra un municipio u otro estado; un estado contra otro o contra un municipio de otro estado; los municipios de diversos estados. La controversia más común es entre un estado y uno de sus municipios y que aunque no compete al orden federal, este se ve directamente implicado por la participación de la Suprema Corte de Justicia, que es un órgano federal y que a su vez no actúa como un órgano federal, sino como un órgano constitucional.

En cuanto a las controversias interpuestas por los municipios hacia el Gobierno Federal o hacia los estados, las más comunes son: falta de competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de un estado para conocer las controversias entre los ciudadanos y la Administración Pública Municipal, criterios, fórmulas, condiciones de asignación, retención y entrega de recursos provenientes de los ramos 26 (más tarde 33), del presupuesto de egresos de la Federación; creación de Coordinaciones de Desarrollo Regional; creación del Instituto Estatal de Desarrollo Municipal; creación de Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.

Otros aspectos son: presentación de declaración patrimonial de los servidores públicos municipales ante órganos del gobierno estatal, así como, el financiamiento de responsabilidades de los primeros por los segundos; aprobación de los presupuestos municipales por el Congreso del Estado, incluyendo salarios de los servidores públicos municipales; designación de jefes superiores de la policía municipal por el gobernador del estado; leyes de ingreso que no prevén el cobro y disfrute de ciertos derechos o contribuciones a los municipios; revocación del mandato del presidente municipal por el Congreso; imposición del presidente municipal sustituto, etc.

Sólo en contadas ocasiones la Suprema Corte ha dado la razón total o parcial al municipio demandante. En la mayoría de los casos no ha sido la Suprema Corte de Justicia la que ha decidido conceder la razón a los

municipios, sino la redacción misma del artículo 115 constitucional, que a la vez que les garantiza ciertos ámbitos de autonomía, confiere también facultades de control a las autoridades estatales en dichos ámbitos. Sin embargo, donde ha habido varias opciones de interpretación, las que se reflejan claramente en la existencia de votos particulares, la Suprema Corte parece inclinarse por reconocer las facultades de control de las autoridades estatales antes que ampliar, por la vía de la interpretación, al ámbito autónomo de los municipio. Los ayuntamientos tampoco han tenido éxito en las numerosas controversias interpuestas tanto contra la Federación, como contra los gobiernos estatales, que se refieren a las fuentes de ingresos de los municipios (Fix-Fierro, 2003:181 y 183).

La mayoría de las controversias constitucionales son interpuestas por los ayuntamientos contra el legislativo y el ejecutivo estatales, sus reclamaciones por lo general son por la falta de entrega de recursos a los municipios, la creación de autoridades que invaden la esfera de competencia municipal, la falta de atención de las autoridades estatales a sus demandas e incluso la destitución de sus integrantes (Fix-Fierro, 2003). Otra de las importantes controversias se refiere a los actos de autoridad del estado, encaminados a destituir o sustituir a los miembros de los ayuntamientos, incluyendo el dictado de aprehensión contra ellos.

Entre 1917 y diciembre de 1994, las controversias constitucionales tuvieron una importancia bastante escasa en nuestro ordenamiento constitucional; en tal periodo apenas fueron promovidas 55. Sin embargo, en la medida que el pluralismo político avanza y que no todos los conflictos políticos pueden resolverse por la autoridad de las instancias establecidas, ni por la negociación u otros medios de lucha política, se abre espacio para la intervención de un árbitro imparcial (Ibíd.).

Las reformas constitucionales de 1994 y 1996 tienden a atribuir a la Suprema Corte el papel de árbitro en los conflictos entre actores políticos (mayoría y minoría) o entre órganos y entidades de los distintos niveles de gobierno, que tengan trascendencia más amplia a nivel mundial, hacia la constitucionalización y la judicialización de la política.

Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales

La experiencia muestra que mientras la administración central suele dar prioridad al control de los grandes

equilibrios macroeconómicos (inflación, déficit público, tasas de interés, devaluaciones, balanza de pagos (...)), las administraciones sub-nacionales suelen atender más eficientemente los problemas existentes en el nivel microeconómico centrados en las transformaciones productivas y empresariales, y la generación de empleos en cada ámbito territorial. De esta forma, la parte sustancial del proceso de desarrollo de un país son las administraciones territoriales, las cuales son agentes importantes del mismo, y protagonistas activas en la formación de líneas sustantivas de política económica, que deja de ser un monopolio exclusivo de la administración central del Estado, es además llevada a cabo a través de un proceso de colaboración pública-privada, lo cual fortalece las relaciones de gobernabilidad en el territorio (Alburquerque y Dini, 2008:15).

Los gobiernos municipales deben promover, en primera instancia, aquellos servicios públicos que se congestionan al ser utilizados por una población menor en número a la población total del país. También, deben ser promovidos todos aquellos bienes y servicios públicos cuya producción sea susceptible de división, de modo que cada gobierno sub-nacional pueda promover la cantidad y calidad de servicios que demande su población (Gamboa, 2003).

Nuestro federalismo se ha caracterizado por no hacer una distribución expresa de competencias y potestades entre niveles de gobierno, sino que ha consagrado el principio de reserva señalado en el artículo 124 constitucional como regla general; es decir, que las atribuciones que no se otorgaron a los funcionarios federales, se entienden reservadas para los estados; sin embargo, las atribuciones otorgadas a los funcionarios federales, no siempre son claras, sino que hay que deducirlas de prohibiciones o limitaciones a las entidades federativas, o bien de atribuciones implícitas en otras que se establecen en forma expresa (Zarzosa Escobedo en Herrera y Covarrubias, 2003: 418).

La experiencia mexicana contemporánea revela una fuerte debilidad de los gobiernos municipales, cuya breve duración -de sólo tres años, sin posibilidad de reelección inmediata- impide la consolidación de equipos eficaces de gobierno. La fugacidad de los gobiernos municipales obstaculiza el desarrollo de un servicio civil de carrera; otro factor a considerar son la existencia de cientos de municipios rurales con poblaciones minúsculas y empobrecidas, su dependencia fiscal casi absoluta de los otros ámbitos de gobierno y su debilidad frente a

los poderes de facto locales (Herrera y Covarrubias, 2003).

El fortalecimiento de los gobiernos municipales es una tarea imprescindible en los procesos de descentralización. Sin embargo, uno de los principales factores, que limitan la autonomía de los municipios, es la carencia de fondos y fuentes propias de financiamiento.

Es por eso que las últimas reformas promueven la descentralización de funciones recaudatorias hacia los estados y el aumento de las transferencias de fondos a los municipios; la Federación ya no mantiene la facultad exclusiva de gravar los servicios de hospedaje, la administración de algunos impuestos y la posibilidad de fijar tasas adicionales a la tenencia, ahora esto, son instrumentos que pueden aplicar los gobiernos locales. No obstante, también se obliga a los gobiernos municipales utilizar los fondos transferidos en rubros como: agua potable, drenaje y alcantarillado, electrificación, urbanización, etc., por lo que se considera, que los municipios no son totalmente autónomos, sino más bien dependen tanto de los gobiernos estatales como de la Federación.

Gutiérrez (2003) señala que muchos municipios ante la imposibilidad de obtener recursos para financiar sus inversiones a través de mecanismos propios, recurren al endeudamiento, por lo que los ingresos por deuda, representan una proporción cada vez mayor de los ingresos efectivos ordinarios de los estados y están siguiendo una tendencia ascendente, además dicha deuda parece estar relacionada con la inversión pública.

La redistribución de los recursos entre la Federación y las entidades federativas no obedece a criterios claros y estables, por el contrario, encubre graves riesgos para la estabilidad económica, como son el creciente y acelerado endeudamiento y la frecuente situación de déficit fiscal a este nivel de gobierno. Paradójicamente, la deuda y el déficit generan mayor inversión pública federal (Díaz y Martínez, 2003: 454).

Relaciones Intergubernamentales

El concepto y objeto de las relaciones intergubernamentales tiene particular importancia en los estados federales como México, donde el término empieza a generalizarse hasta la década de los setenta, cobrando mayor interés con la creación de

los Comités Promotores de Desarrollo Económico (COPRODES). Uno de los factores, que ha impactado significativamente al modelo tradicional de las RIG, es el proceso de descentralización; exigiendo nuevos mecanismos de coordinación y cooperación entre los diversos niveles de gobierno e inclusive a las fuerzas políticas claramente existentes y la sociedad misma. El otro aspecto que también ha tenido una fuerte incidencia en las RIG, es el fortalecimiento municipal, siendo éste uno de los pilares claves en las últimas reformas del Estado.

La reforma del artículo 115 constitucional de 1983 buscó, entre otros objetivos, brindar mayor precisión a los servicios a cargo de los gobiernos y administraciones municipales, además de refrendar la facultad reglamentaria de los municipios, así como permitir a los municipios implementar sus propios mecanismos para allegarse de recursos financieros. Bajo este esquema, el nuevo reto de las RIG es lograr un federalismo cooperativo e interdependiente (Moreno, 2009).

Las RIG vinculan de forma vertical al municipio, a este respecto el municipalista Ruiz Alanís (en Moreno, 2009) señala que también es urgente una vinculación horizontal entre los municipios, a lo que llama cooperación intermunicipal, este tipo de coordinación permitirá a los municipios enfrentar con mayor éxito problemas comunes como los de la contaminación ambiental, los derivados de la propia conurbación y servicios públicos.

Pero las RIG, no sólo tiene modificaciones por factores y procesos internos, también existen factores y condiciones externas que tienden a impactarlas, o a las cuales se tienen que ajustar los diferentes órdenes de gobierno o entes territoriales. Uno de estos procesos es la participación más dinámica de la sociedad civil. Ésta ha encontrado mayores cauces para hacerse presente, para exigir y reivindicar sus derechos, manifestar sus preferencias, etc., todo esto impacta las acciones de los gobiernos en todos sus niveles.

En México, se cuenta con una representación política regional expresada en el sistema de Cámaras (senadores y diputados en un sistema bicameral), pero en el funcionamiento cotidiano, la lógica de intereses locales se expresa con mayor claridad en las relaciones entre los gobiernos regionales (sub-nacionales), de los estados y municipios, con

la Federación (particularmente el Poder Ejecutivo). Cabe señalar, que el tipo de relación entre unidades regionales y gobierno central no es generalizado ni homogéneo; se da preferentemente entre algunas unidades o agencias regionales y otras del gobierno central, y no necesariamente entre todas.

Así, algunas secretarías incluyen en sus agendas un gran número de asuntos a tratar con los gobiernos locales (SHCP, SEDESOL), contando con organismos y mecánicas *ad hoc* para ello. Además, la direccionalidad e intensidad que pueden imprimir a sus *acciones y vínculos* (¿quién determina qué hacer o decide el rumbo a tomar y con qué capacidad cuenta?) están en función de factores como el contexto político prevaleciente, la capacidad política y administrativa del gobierno sub-nacional, y por supuesto del grado de descentralización de la tarea o política pública específica: decisión, recursos, objetivos, etc. (Cabrero y García, 2001).

El caso mexicano se ha caracterizado por una muy débil funcionalidad del marco legal que regula las relaciones intergubernamentales, dado que, si bien constitucionalmente el pacto federal es relativamente equilibrado, en la práctica este pacto ha sido dominado por el nivel federal en detrimento de los sub-nacionales; justo en los años recientes comienza a recuperarse el valor del pacto federal constitucional. Por lo que se refiere a la capacidad de decisión de los componentes del sistema queda igualmente clara la subordinación de gobiernos sub-nacionales, debido a la centralización del sistema fiscal entre otros factores de carácter político (Ibid.:20).

Bajo este escenario, podría decirse que de los diversos modelos de RIG que existen, el que mejor representa a México es el de autoridad inclusiva. En él, prevalece una dependencia casi total y una pauta de autoridad fundamentalmente jerárquica, de la administración local, estatal y municipal, respecto al gobierno y a la administración federal, y como consecuencia, una nula participación de la sociedad. En cuanto a los modelos de federalismo que señala Órnelas, el de México es un federalismo de ficción, ya que tradicionalmente se ha caracterizado por un fuerte presidencialismo y centralización de poder, el cual a penas a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI muestra visos de cambio.

No ha habido una nueva articulación de las instituciones, de modo que puedan operar de for-

ma coherente con las nuevas condiciones políticas y económicas del país. Esta nueva articulación no es otra cosa que la que corresponde a un verdadero sistema federal en el que las partes integrantes cooperan y se limitan mutuamente, de un modo armónico que favorezca el desarrollo general (Díaz y Martínez, 2003: 467).

En los últimos años, los principales instrumentos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, que se han creado y que a su vez han fortalecido a las Relaciones Intergubernamentales, son según Moreno (2009):

Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES). A principios de los años setenta, se estableció por primera vez, en el Estado de Yucatán, un Comité Promotor del Desarrollo Económico, cuyo objetivo fundamental era lograr la concurrencia de los órdenes de gobierno y administración federal y estatal, así como de la sociedad, para alcanzar un mayor crecimiento y desarrollo económico. Poco a poco, se fueron ampliando estos Comités a otras entidades de la República y, ante una serie de recomendaciones, los COPRODES se transformaron en Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).

Comités de Planeación para el Desarrollo (1981). Estos nacen ante la inoperancia de los COPRODES, y con el objetivo de hacer más eficaz y eficiente la coordinación intergubernamental y dotar de mayor participación a los gobiernos estatales en la planeación del desarrollo económico y social.

Sistema Nacional de Coordinación fiscal. Desde los años setenta se proyecta el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), celebrándose una serie de convenios de coordinación fiscal entre la Federación y los estados, abarcando rubros relativos al impuesto sobre ingresos mercantiles y el impuesto sobre la renta, fortaleciéndose lo anterior con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal. Un aspecto importante del SNCF, es la búsqueda de mecanismos más racionales para el compartimento de los tres órdenes de gobierno, y una administración y organización con responsabilidad compartida. Por otro lado, y a

través de la descentralización de los denominados Ramo 26 y 33, se ha buscado atenuar la fuerte centralización fiscal.

Convenios únicos de coordinación (CUC, 1976). Se concibe como un mecanismo de transferencia de recursos financieros a las administraciones estatales para ejecutar programas y obras con criterios y normas de operación establecidas y supervisadas por dependencias y entidades federales.

Convenio único de desarrollo (CUD, 1983). Estos se convirtieron en el instrumento central de la política de desarrollo regional del Gobierno Federal, establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. El CUD se transformó en Convenio de Desarrollo Social (1992).

El estudio de las RIG, puede partir de un enfoque que privilegie los efectos de los nexos entre organizaciones gubernamentales, sus contenidos estructurales, los efectos de política pública o la participación y conducta de los participantes. Sin embargo, si pretendemos estudiar las Relaciones Intergubernamentales en el federalismo mexicano, es conveniente tener como punto de partida un escenario plagado de fenómenos político-administrativos particulares que inciden sobre la actuación de cada parte del aparato de estado y sobre los participantes al interior gobierno. Cabrero y García (2001) consideran que para el análisis de este contexto es pertinente retomar procesos tales como:

La descentralización y su impacto en los gobiernos locales. Las políticas de este tipo, emprendidas desde hace ya algunos años, han provocado una serie de efectos no deseados en los gobiernos locales. En opinión de algunos, el traslado de responsabilidades no ha estado acompañado del suficiente apoyo financiero, ni de la asesoría técnica y acondicionamiento institucional necesario.

El aprendizaje y ajuste ha tenido sus costos, y ahora cabe preguntarse cuál será el futuro al que se enfrentarán los estados y municipios, y cuáles las salidas para aumentar sus capacidades de respuesta. Aunque al parecer existe un ánimo descentralizador en el nuevo gobierno, para los autores, las

estrategias emergentes deberán tomar en cuenta la experiencia acumulada y crear acciones coordinadas, que sumen las potencialidades de las diferentes unidades de gobierno implicadas.

El problema de las concurrencias y ámbitos de coordinación existentes en el caso mexicano. A raíz de los cambios constitucionales, surge el reto de adecuar los marcos legales locales y de presionar para alcanzar una mejor definición de los espacios de acción, pero en el fondo prevalece la cuestión sobre los mejores criterios para ello; aunque la subsidiariedad parece una buena opción, aún es necesario discutir sus alcances en el caso mexicano y/o en políticas concretas.

Para Cabrero y García es necesario insistir en la creación de mesas de discusión y deliberación entre niveles de gobierno por ámbito de política, estudiar los resultados de las mesas de funcionarios fiscales y del Consejo Nacional de Salud, y proponer modalidades para mejorar estos espacios y crear similares en otros ámbitos de política.

El papel de los gobiernos locales como agentes de desarrollo con vida propia. En un contexto de competencia y globalización, los gobiernos locales deben observar y valorar sus potencialidades de desarrollo, creando alternativas viables y factibles para trazar su propio desarrollo.

La competencia legal entre esferas, niveles o instancias gubernamentales y sus posibilidades de reforma. Aun con la reforma al artículo 115 constitucional _ o quizá por ella _ los problemas de definición de competencia continúan, por lo que los autores se pregunta si será necesaria una arquitectura diferente del gobierno y sus niveles (reforma del estado) o únicamente la mejora de los mecanismos de solución de controversias, así como; la creación de instrumentos para la conciliación de intereses.

Los alcances y orientación de las reformas fiscales que inciden en las Relaciones Intergubernamentales. Si bien el traslado de recursos del ramo 33 ha representado un logro para los municipios, todavía falta resolver los problemas de la generación de recursos propios y, so-

bretodo, un modelo de coordinación hacendaria capaz de crear incentivos de participación comprometida, un mayor esfuerzo fiscal local, un adecuado seguimiento de los recursos utilizados y la valoración de resultados.

Los fenómenos de federalización nacionales y los de municipalización, impulsados en los gobiernos sub-nacionales. En este aspecto, la pregunta central se dirige a la valoración de estas experiencias en sus pros y contras, para aprovechar este aprendizaje en la mejora futura de las políticas y, sobretudo en el trazo de los límites o alcances que podrán tener estos procesos.

Los fenómenos de metropolización y convivencia entre municipios. Los fenómenos de conurbación son cada día más comunes en nuestro país. En contraparte, son pocas las experiencias que tratan de recuperar una perspectiva integral en la solución de los problemas comunes en los grandes asentamientos humanos; en el futuro deberán retomarse dichas experiencias y crear nuevas vías para otorgar respuestas a las demandas de infraestructura y de desarrollo en general. Este esfuerzo no debe apartarse de las perspectivas de largo plazo y debe construirse sobre el consenso ciudadano y con su participación.

Las condiciones políticas y administrativas que surgen de la cohabitación entre partidos políticos, instalados en diferentes esferas de gobierno. La convivencia entre gobiernos divididos, traslapados, yuxtapuestos o mezclados, es parte de la realidad nacional, y la manera en que estas circunstancias influyen a las RIG es muy diversa.

En el federalismo, donde por naturaleza subsisten diferentes gobiernos con múltiples objetivos, el conflicto y la fricción entre ellos es la regla, el reparto de autoridad y de los recursos es una lucha por el poder, por lo que es común que surjan problemas de coordinación y concurrencia; la existencia de reglas y normas claras puede ayudar a resolver dichos problemas. Para un mejor funcionamiento de las RIG se requiere la creación de condiciones estructurales que tienen que ver con la instituciona-

lización de procesos y conductas, la mayor transparencia, la posibilidad de mejores controles sobre los resultados y la apertura al juicio ciudadano (*accountability*).

Estos cambios contribuirían al surgimiento y consolidación de un nuevo tipo de RIG y de Gestión Intergubernamental (GIG) que permitirían cristalizar las potencialidades de un modelo federal y no hundirse en las trampas de procesos descentralizadores mal llevados y endebles en sus fundamentos políticos y administrativos (Cabrero y García, 2001).

Podemos señalar que en México, con la creación del Convenio Único Para el Desarrollo (CUD), se da un primer intento de coordinación para las relaciones intergubernamentales. Pero, es hasta con Zedillo que se crea una controversia constitucional como un mecanismo que permita clarificar y esclarecer las relaciones intergubernamentales. Por su parte, el gobierno de Fox impulsa un nuevo arreglo subsidiario y solidario en las relaciones intergubernamentales; a través del *Programa Especial para el Auténtico Federalismo*, a través del cual se crea el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), a partir del cual se establece una relación directa entre la federación y los municipios.

DESCENTRALIZACIÓN Y COMPETENCIAS MUNICIPALES

En México la centralización no sólo era demográfica, económica y política, sino también de carácter fiscal. En 1900, el gasto público de los gobiernos locales era financiado por los impuestos locales; en promedio, se cubría el gasto público en 95% de impuestos locales y el resto se hacía a través de los derechos, productos y aprovechamiento. Esta estructura financiera se mantuvo hasta el período presidencial de Lázaro Cárdenas, en el cual la autonomía financiera disminuyó al 75%; en este mismo período surgió la dependencia financiera, evaluada por las transferencias federales hacia los gobiernos locales, la cual alcanzó el 18%. A partir de entonces esta dependencia fue incrementando hasta que en 1982 apenas financiaba su gasto con un 25% de ingresos propios ((Ibíd.:4).

Entre 1988 y 1994, la descentralización no fue una prioridad. Sin embargo, se promovió un desarrollo regional más equilibrado y se impulsó la participación de las organizaciones sociales y autorida-

des locales en el desarrollo de sus comunidades, se utilizó como instrumento el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (...) Con el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), la descentralización entró a una segunda etapa, la cual puso énfasis en la salud, la educación y las transferencias fiscales de infraestructura; utilizando como política el Nuevo Federalismo, fortaleciendo los poderes estatales y municipales

Política Descentralizadora de Ernesto Zedillo 1996-2000: Nuevo Federalismo

La implementación del modelo económico neoliberal promovió la reconversión industrial de la planta productiva, se privatizaron miles de empresas y sobre todo, el gobierno dejó de atender varias áreas que tradicionalmente se asumían como prioritarias del Estado. Al paso del tiempo, este modelo acentuó la dependencia del exterior y la desarticulación de los sectores económicos, de las empresas y entre las regiones; también se descuidó el mercado interno orientando el aparato productivo hacia el exterior, la composición de productos importados en la producción de bienes aumentó, trasladando los beneficios del comercio hacia el exterior.

De esta forma, el gobierno magnificó los beneficios del mercado, la liberalización comercial y las privatizaciones; pero todo esto, lejos de mejorar las condiciones socioeconómicas de los mexicanos, generó más marginación y desigualdad, y la fragmentación social se hizo más evidente.

La producción ha ido en decremento, el salario real ha bajado, y por tanto, el ingreso de los campesinos y de los productores agrícolas también. Todos estos factores dieron origen a una serie de conflictos, que detonaron en el año de 1994, tales como: el Movimiento Zapatista -México es el país más poblado de América Latina, y aproximadamente el 9% de su población es indígena. De este porcentaje, el 80% vive en los municipios y regiones de mayor marginación de todo el país (Alviso, 2003).

Ante un escenario de este tipo, no es difícil explicar por qué el primero de enero de 1994 surgió el Movimiento Zapatista; el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN); La devaluación del peso mexicano y las Contiendas electorales.

Las elecciones de 1994, donde contendieron, entre otros, Diego Cervantes de Ceballos (PAN), Cuauhtémoc Cárdenas (PRD) y Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI), son las primeras elecciones mexicanas altamente vigiladas y observadas por el resto del mundo, se alcanzó una participación de 35 millones de votantes (74% del total de la población), esto de alguna forma mostró el interés y el cambio de cultura política en el mexicano. En estas elecciones, el PRD (que obtuvo el 17%) perdió fuerza con respecto a la obtenida en las elecciones de 1988 y el PAN (29%) logra posicionarse como una segunda fuerza (Loaeza, 2000).

En el contexto del federalismo, podemos mencionar que Salinas de Gortari ejerció un fuerte centralismo, dejando poco margen a los municipios para implementar y manejar sus propios programas, lo que provocó que diversos gobernadores y presidentes municipales consideraran a la descentralización como imperativa, ya que para ellos, ésta les permitiría equilibrar el poder y los recursos entre el centro y los municipios. Es claro pues, que cuando Zedillo llega a la presidencia, lo hace ante una situación de crisis política y económica, que lo obliga realizar una serie de modificaciones que otorgan a entidades y municipios una mayor autonomía, implementado una nueva política descentralizadora la cual denomina *Nuevo Federalismo*.

Parte esencial del Nuevo Federalismo es la descentralización, entendida ésta como la transferencia de funciones y medios de las dependencias federales al Estado y los municipios. Así, para avanzar hacia la concepción moderna de nuestra forma federal de gobierno, las partes acuerdan impulsar la descentralización de recursos fiscales y programas públicos, bajo criterios de eficiencia y equidad de los bienes y servicios que se prestan a las comunidades; se pacta también fortalecer el municipio libre, a fin de mitigar las disparidades en su desarrollo, con el propósito de que la integración nacional se funde en ayuntamientos fuertes, base de gobiernos estatales sólidos (Moreno, 2009:143).

Así pues, el escenario sociopolítico y la presión de los diferentes niveles de gobierno, llevaron a Zedillo a implementar el *Nuevo Federalismo*. El programa propone una descentralización basada en el estudio de las funciones que la ley confiere a cada orden de gobierno, incentivando la participación de los gobiernos estatales y municipales, abarcando

desde la descentralización administrativa y la redistribución de funciones, hasta la reasignación constitucional de facultades. Pretende avanzar hacia la correspondencia entre el gasto público y los diversos mecanismos de recaudación fiscal entre los diversos órdenes de gobierno.

Por el lado del gasto, en 1996 se descentralizó a los municipios un 65% de los recursos del ramo 26, ahora llamado de superación de la pobreza; el 35% restante se transfirió a los estados para el ejercicio de los Convenios de Desarrollo Social. Así también en 1998 se creó el ramo 33 del presupuesto, transfiriéndose el 14% del gasto primario del Gobierno Federal a diversas áreas como son la educación, salud e infraestructura social estatal y municipal (Díaz, 2003:57).

Se pretende que la descentralización de recursos, a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) del ramo 26, permita promover el desarrollo en infraestructura urbana y rural que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población más pobre. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1996, para establecer reglas claras en la operación de los recursos de combate a la pobreza a transferir, es fundamental que la descentralización del gasto se realice a través de una fórmula transparente, con base en la cual se determinará la asignación de recursos entre las entidades federativas.

En concordancia con la anterior, el gobierno de Ernesto Zedillo descentralizó, en 1996, dos terceras partes de los recursos del ramo 26, superación de la pobreza a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal (Mogollón, 2003).

El artículo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1996, estipula que los recursos de este fondo se distribuyan entre las entidades federativas de acuerdo con la fórmula basada en indicadores de pobreza entre estados y municipios. De hecho, se trata de la combinación de dos fórmulas: el índice de rezagos y el índice de pobreza Foster-Greer-Thorbecke. El mismo artículo dispone que la asignación presupuestal que publique la Secretaría de Desarrollo Social, será para los estados, y que serán estos los que, de acuerdo a los Indicadores de Pobreza similares, y en el marco de los convenios de desarrollo social, convendrán la distribución de los recursos a los municipios (Ibíd.:385).

Además de lo anterior, busca transformar el sistema nacional de coordinación fiscal, en un sistema de

coordinación hacendaria, con el objetivo de otorgar mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y funciones públicas; emprender un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el desarrollo regional, dando prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional.

También intenta impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social, enfatizando en la descentralización educativa, en salud, medio ambiente, desarrollo social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda; promover el desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno, mediante sistemas de control y evaluación en la cultura de rendición de cuentas y la ampliación de espacios de participación social, y finalmente, revisar las atribuciones y responsabilidades del municipio para fortalecerlo como espacio político y administrativo más cercano a las comunidades (SENADO, 2002).

Por su parte, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal busca promover la revisión de los sistemas hacendarios estatales, la revisión de la legislación local y apoyar a las entidades federativas y municipios en el fortalecimiento de sus ingresos, mediante fuentes tributarias propias y el mejor desarrollo de sus haciendas públicas; impulsar la revisión de las legislaciones locales en materia de endeudamiento y alentar la utilización de mecanismos e instrumentos en la materia.

Otro aspecto importante es revisar la legislación tributaria a fin de ampliar las potestades tributarias de las entidades federativas, aspecto en el cual hasta hoy el avance es casi nulo.; revisar la ley de presupuesto, contabilidad y gasto federal, y su reglamento para promover reformas que permitan orientar el gasto público federal a través de las funciones que se transfieren a entidades federativas.

Adicionalmente pretende, brindar apoyo institucional para que las entidades, con base a su autonomía y condiciones particulares, asuman el ejercicio pleno de sus potestades tributarias transferidas o compartidas por entidades con los municipios a través de la derogación de la ley de impuestos sobre adquisición de inmuebles, con lo cual las en-

tidades federativas pueden legislar al respecto sin ninguna limitación.

Busca además, reformar la ley del impuesto al valor agregado para otorgar competencias a las entidades de la prestación de servicios de hospedaje; reformar la ley de impuesto sobre tenencia o uso de vehículos que permite a las entidades gravar a partir de 1997 con impuestos locales por arriba del federal, reformar la Ley de Coordinación fiscal que faculta a las entidades federativas para establecer derechos por expedición de licencias para el funcionamiento de establecimientos cuyos giros sean de expedición de bebidas alcohólicas y por la colocación de anuncios y carteles en la vía pública.

Se reforma la ley del impuesto sobre la renta y se establece la ley federal del impuesto sobre automóviles nuevos, a petición de las entidades federativas, y se apoya la modernización de los sistemas de catastro, etc. (Ibíd.).

Política Descentralizadora de Vicente Fox 2002-2006: Auténtico Federalismo

El PRI llegó a las elecciones del 2000 con viejas diferencias y fracturas en su interior, que con el paso del tiempo se habían hecho más evidentes, sin suficientes recursos como en otros años y con un desprestigio ante la sociedad, entre otras cosas por el llamado *rescate financiero*, que mucho ha costado a los mexicanos “*El famoso FOBAPROA.*” Para este año, el PAN no sólo obtuvo la Presidencia de la República, sino también la mayoría de los asientos en la Cámara de Diputados.

El éxito de FOX, más que atribuírselo al buen funcionamiento del PAN, muchos lo han imputado a una serie de factores como: su campaña mediática y a su carisma, al apoyo del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el cual se unió con el PAN y juntos conformaron la *Alianza del Cambio*, el apoyo de este partido fue muy significativo, pues le aportó el 5% de los votos, más aún, si consideramos que Labastida Ochoa, candidato del PRI, obtuvo el 37% de la votación (Loeza, 2003). Otro actor importante en estas elecciones y al que también se le atribuye, en gran medida, el éxito fue la fundación *Amigos de Fox*, organización conformada al margen del Partido Acción Nacional.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se destacó la necesidad de fortalecer el federalismo, para responder a la demanda social por una distribución adecuada de atribuciones, recursos y oportunidades entre los órdenes de gobierno, que permitieran mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos. En octubre de 2002 se presentó el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, el cual plantea las estrategias y las líneas de acción para alcanzar, según Fox, una coherente arquitectura de gobierno bajo un esquema equitativo, eficiente, transparente y corresponsable (por un *Auténtico Federalismo*).

Los principales objetivos del programa *Auténtico Federalismo*, fueron impulsar las transferencias de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a los gobiernos locales de forma asimétrica y gradual; descentralizar el gasto federal a las entidades y municipios; fortalecer la capacidad de gestión pública de las entidades federativas y municipios; definir con claridad las competencias gubernamentales; impulsar la descentralización política de la Administración Pública Federal y reestructurarla e impulsar el fortalecimiento del sistema federal mediante un gobierno de leyes; transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria; fortalecer las haciendas públicas de las entidades federativas y municipios, y coadyuvar en la promoción del desarrollo regional equilibrado mediante la competitividad, la inclusión social y la sustentabilidad (ISSSTE Jure, 2006).

Las principales acciones de transferencia de facultades a las entidades federativas en este periodo, fueron las siguientes: se delegó a 11 entidades federativas la administración en materia de comprobación del impuesto sustitutivo del crédito al salario y el impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios; se permitió a las entidades federativas establecer un impuesto a las ventas y servicios al público en general, con una tasa máxima de 3%.

El Poder Ejecutivo de nivel federal, transformó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) cuyos objetivos son: formular, conducir y evaluar programas integrales en la Administración Pública Fede-

ral en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal.

CONCLUSIONES

En más de siglo y medio -a partir de 1824, cuando México nace constitucionalmente federalista, hasta finales de los años 70s- no hubo variaciones importantes al modelo federalista mexicano, más bien, diversos sucesos socio-políticos propiciaron la centralización económica y política de México. No es hasta finales de los años 70s e inicios de los 80s, que se visualizan cambios en torno a revertir la centralización, particularmente - y presionados por el contexto social y político de esa época- en los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox; es en estos dos periodos presidenciales que se observan transformaciones, sino espectaculares, si significativas, ya que representan modificaciones inimaginables en gobiernos atrás. No obstante, hoy en día, el presidencialismo continúa.

El *Nuevo Federalismo* que fue parte del discurso, tanto del gobierno de Zedillo como de Fox (este último lo llamó Auténtico Federalismo), acentúa el concepto de concurrencia y coordinación de los órdenes de Gobierno Federal, estatal y municipal para la presentación de servicios públicos. La Reforma de Estado es impulsada desde arriba y por un presidencialismo extremo, lo que dificulta un verdadero cambio, se requiere una efectiva división de poderes, un verdadero pacto federal donde los estados, municipios y la Federación respeten y ejerzan sus ámbitos de competencia.

Al interior de México y de un mismo Estado, las condiciones y características socio-económicas y culturales son muy diferentes. Ante este escenario ¿Podremos hablar de descentralización?, ¿dónde está la descentralización? Si cuando hablamos de recursos no los tenemos: los tiene el gobierno federal y las entidades no tienen muchos mecanismos para obtenerlos. Si cuando hablamos de programas y evaluaciones nos vienen desde arriba, desde la federación.

Más aún, si la limitación, para alcanzar la descentralización, proviene de la incapacidad económica de las entidades, esto no sería posible, pues, aquellos estados que tengan mayor capacidad económica tendrán más posibilidades de alcanzar la

descentralización que aquellos que no tienen recursos.

En el caso de Zacatecas, ambos factores impiden llevar a cabo una verdadera descentralización; la federación debe estar dispuesta a ceder, no sólo obligaciones y deberes, sino también recursos. Además, la descentralización debe ser parcial, paulatina y asimétrica, ya que los estados tienen necesidades y características diferentes. Dar nuevas responsabilidades a los estados y municipios de manera gradual, creando en ellos primero los mecanismos de autosuficiencia, además de generar un diseño institucional que tenga como eje rector a la colaboración y la cooperación.

El Federalismo Mexicano continua siendo un federalismo de ficción, como lo llama Ornelas. Por lo tanto, la descentralización se dio más en el plano operativo o administrativo. Como muchos lo afirman, se descentralizaron los problemas pero no los recursos; el recurso económico sigue en manos de la federación.

El reto es que, una vez que los estados alcanzan una mayor autonomía, las entidades tengan la

suficiente capacidad política, económica y social para generar su propio desarrollo. No puede haber descentralización de responsabilidades si no hay una alineación coherente entre la descentralización de competencias, facultades, atributos, funciones y recursos; los cuales de una u otra forma continúan centralizados.

A nivel de relaciones entre el Gobierno Federal y los municipios, según Victoria E. Rodríguez (en Moreno, 2009) el federalismo aún no ha alcanzado el desarrollo deseable y señala que, aunque la Constitución y los códigos legales de México hacen hincapié en el municipio libre y su autonomía, en lo que se refiere a sus propios asuntos, el sistema político -tan centralista- ha impedido tradicionalmente que los estados y municipios ejerzan la libertad y la independencia que les prometiera la constitución, enfatizando que, no puede refutarse la percepción generalizada de la aplastante centralización del sistema político mexicano, donde la estructura clientelista del sistema, se extiende desde el presidente hasta los niveles más bajos del gobierno municipal.

REFERENCIAS

- (1) Moreno E. Roberto (2009): *Elementos para el estudio de la Administración pública estatal en México*, México: Miguel Ángel Porrúa, IAPEM, UAE
- (2) Sánchez G. José Juan (1998): “Administración Pública y Reforma del Estado en México”, Instituto Nacional de la Administración Pública: disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1203>
- (3) Martínez U. Jacqueline (2003): “Relaciones entre los ayuntamientos y los congresos de los estados: Un ensayo de sistematización” en Díaz C. Alberto y Martínez U. Jacqueline (Coord.) (2003): *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Miguel Ángel Porrúa
- (4) Ornelas, Carlos (2008): *Política, Poder y Pupitres, crítica al nuevo federalismo educativo*, México, Siglo veintiuno editores
- (5) Herrera R. Mario y Covarrubias A. Patricia (2003): “Carencias y provisión de bienes públicos municipales” en Díaz C. Alberto y Martínez U. Jacqueline (Coord.), *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- (6) Díaz C. Alberto (2003): “Balance fiscal de los estados en el sistema federal” en Díaz Cayeros A. y Martínez Uriarte J. (Coord.), *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- (7) Cabrero M, Enrique y García del C. Rodolfo (2001): “Las Relaciones Intergubernamentales en México, los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudio, gobiernos locales: Democracia y Reforma del Estado, 2do. Congreso, IGLOM, Red de Investigadores de Gobierno Locales de México
- (8) Fix-Fierro H. (2003): “Controversias Constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico político” en Díaz Cayeros A. y Martínez Uriarte J. (Coord.), *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- (9) Alburquerque, Francisco y Dini, Marco. (2008), “Nueva gestión pública, capital social y gobernanza”, Sevilla: Instituto de desarrollo regional, fundación universitaria, Universidad de Sevilla, Instituto de economía, geografía y demografía, Consejo superior de investigaciones científicas, consultado en <http://www.winguweb.org/dev/conectadel/wp-content/uploads/downloads/2013/02/modulo3ba-jaresolucion-110623125646-phpapp02.pdf>, el 4 de marzo del 2011
- (10) Gamboa R. (2003): “Evolución del endeudamiento de los Estados en México. 1992-1997” en Díaz C. Alberto y Martínez U. Jacqueline (Coord.): *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- (11) Gutiérrez F. Gerónimo (2003): “Sobre el comportamiento fiscal de los estados: autonomía fiscal, instituciones presupuestales y competencia pública” en Díaz C. Alberto y Martínez U. Jacqueline (Coord.), *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- (12) Díaz C. Alberto y Martínez U. Jacqueline (Coord.) (2003): *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (13) Alviso Marino, A. (2003): “La Guerrilla de Ejército Zapatistas de Liberación Nacional ¿una experiencia marxista?”, Madrid, Revista Nómadas, 8: Universidad Complutense de Madrid.
- (14) Loeza, Soledad (2000): “Tripartidismo mexicano: un arreglo inestable” *Revista de Estudios Políticos (nueva época)* 107, pp. 251-268

- (15) Mogollón Olivia (2003): “Descentralización de recursos y combate a la pobreza: un análisis de los esquemas de distribución de los fondos municipales” en Díaz C. Alberto y Martínez U. Jaqueline (Coord.): *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- (16) SENADO (2002): Senado de la República, Instituto de Investigaciones legislativas, “Aspectos Generales de la Descentralización educativa (Estudio de Caso), México: LVIII LEGISLATURA
- (17) Loaeza, S. (2003), “Acción nacional en la antesala del poder 1994-2000”, __:71-102, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59917104>
- (18) Segundo Informe Ejecutivo: “Por un Auténtico Federalismo”, disponible en <http://segundo.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=217>, consultado en 6 de febrero 2011
- (19) ISSSTE Jure (2006): Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/>