

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

COORDINACION DE SOCIOLOGIA

EL FEDERALISMO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

PRESENTA:

CORTES CRUZ LIBRADO

LOPEZ MARTINEZ ANA MARIA

ASESOR: DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO



MEXICO, D.F. A 30 DE SEPTIEMBRE DE 1997.

INDICE

PAGINA

INTRODUCCION

CAPITULO I CONCEPCION HISTORICA DEL FEDERALISMO MEXICANO

1.1 La federación como forma de organización política, que incluye al gobierno federal y el gobierno de los estados.	1
1.2 La evolución del federalismo mexicano en su dimensión histórica-política.	4
1.3 El sistema Federal como alternativa de estabilidad y unificación de la Nación.	8
1.4 La idea federal en la Constitución de 1824 y la idea centralista en la Constitución de 1836.	11
1.5 La implantación definitiva de nuestro actual sistema federal en la Constitución de 1857.	19
1.6 El federalismo en la Constitución de 1917.	23

CAPITULO II LA GENESIS DEL CENTRALISMO EN MEXICO.

2.1 El surgimiento de un incipiente centralismo gobernante.	26
2.2 Lázaro Cárdenas y la consolidación de las instituciones políticas.	32
2.3 El predominio del poder Ejecutivo y el federalismo.	38
2.4 La preeminencia práctica del poder Federal sobre de los Estados miembros	

y las políticas de las subvenciones a las entidades federativas.	44
2.5 La fuerte dependencia financiera en los Estados hacia el poder federal	48

CAPITULO III. EL REFORZAMIENTO DEL PACTO FEDERAL

3.1 El Federalismo Cooperativo en el periodo de Carlos Salinas de Gortari.	58
3.2 PRONASOL.	62
3.3 Descentralización Educativa	67
3.4 Reforma al Sistema de Coordinación Fiscal.	73
3.5 Un nuevo federalismo Ernesto Zedillo.	76
3.6 Descentralización Educativa	80
3.7 Desconcentración en el Sector Salud.	83

CONCLUSION

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

La instauración y evolución del federalismo en México, no se ha caracterizado por un desenvolvimiento lineal, por el contrario ha tenido que sortear diversas tendencias centralistas que pretendían obstaculizar la implantación del régimen Federal. Es por ello que en este análisis, se considera indispensable conocer los antecedentes del Federalismo. Esto con el fin de conocer los elementos que han contribuido en la configuración de nuestro régimen federal, es decir, aquellos ingredientes que han dado una particularidad a nuestro sistema federal. Conocer la particularidad de nuestro federalismo propicia una ubicación más pertinente de los contenidos de nuestra forma de Gobierno.

La importancia política, económica y social que las acciones del Gobierno Federal ejercen sobre la realidad del país es altamente significativa. El Estado realiza verdaderos esfuerzos para actualizar sus estructuras, instrumentos, sistemas y técnicas para fortalecer el federalismo mexicano; sin embargo ciertos aspectos que conforman los sistemas administrativos de la realidad nacional siguen históricamente, presentando serias deficiencias.

Con todos los cambios realizados, nos encontramos ante un conflicto político y administrativo difícil de solucionar en la búsqueda del fortalecimiento del sistema federal mexicano.

En cuanto al fenómeno presentado históricamente por el federalismo en México y su tendencia a la centralización hace falta alcanzar una administración eficaz y eficiente de todos los asuntos del Estado, tanto a nivel del centro político nacional, como de las entidades políticas que conforman al sistema federal mexicano.

Hemos considerado importante retomar y analizar, aunque sea en una forma un tanto escueta, el Federalismo Mexicano, su historia, su tendencia hacia la centralización y su presente, auspiciado por el deseo positivo de la Presidencia de la República, de

impulsar y corregir el rumbo del federalismo, siguiendo para ello la técnica que conllevan la Reforma Administrativa y Económica.

Ante el giro de los acontecimientos del poder político, económico y social que se ha dado, impulsado por la constante actualización de las estructuras, sistemas y técnicas que se han desarrollado en algunos campos de acción gubernamental, consideramos de suma importancia tomar el tema del federalismo que es y puede convertirse aún más, en un punto neurálgico entre la dicotomía política-administración

El tema del Federalismo en México es importante además, para entender los diversos mecanismos que se han desarrollado en el gobierno federal y sus grandes administradores, para fortalecer el sistema de gobierno en cuestión. Esto nos permitirá explicar y tener siempre presente el grave conflicto que se provocó y se puede provocar en la realidad nacional, si se persiste en la tendencia a la centralización, no únicamente en los aspectos de política y economía, sino ahora utilizando la técnica administrativa como instrumentos para obtener en última instancia, una mayor centralización de las decisiones de cualquier tipo.

Esta problemática nos lleva forzosamente a considerar uno de los aspectos de mucha importancia en el campo teórico del sistema federal como forma de gobierno: la soberanía y la distribución de actividades, funciones, atribuciones o competencia en todos los niveles entre los Estados miembro y la Federación misma.

Durante mucho tiempo, y aún en la actualidad, se ha centrado el estudio del federalismo en los problemas a que se enfrentan los Estados Federales, bajo el contexto del ejercicio de la soberanía, desde y a partir del surgimiento del Estado Federal, es decir, por la integración o desintegración del Estado, o como algunos lo afirman, por la simple transplatación del modelo norteamericano. Consideramos que tal situación se debe al carácter esencialmente jurídico del momento del surgimiento del federalismo mexicano, pretendiendo éste encontrar la naturaleza de sus funciones, ámbito de competencia y atribuciones en el análisis histórico-jurídico.

Federalismo Mexicano

Consideramos que debemos de estudiarlo en dimensión histórica, ya que el sistema federal mexicano se desarrolló por su propia realidad nacional, desde la época de la colonia y las diputaciones provinciales, hasta la tendencia centralizadora que ha seguido el Federalismo en México. Así la problemática que se observa en el sistema federal mexicano y en todos los países que tiene una forma de Gobierno Federal, se remonta al problema de la Soberanía Estatal y la Soberanía Federal y a forma de distribución de competencias, es decir, al equilibrio que debe existir para no caer en la disgregación o excesiva centralización de todas las funciones y atribuciones entre los Estados miembros y la Federación.

Debido a la centralización, el Gobierno Federal, ha desarrollado una serie de mecanismos político y económicos par apoyar o retomar el camino que se planteó en el surgimiento de la forma de gobierno federal.

Lo importante es observar cómo a pesar de que el Pacto Federal aparece como la forma jurídica más adecuada de organización de la República, sin embargo, en la práctica asistimos a un proceso político que conduce a un reforzamiento permanente de los poderes federales, en detrimento del principio federal y de la autonomía de los Estados. Las soluciones propuestas a éste problema han pretendido tanto fortalecer el Pacto Federal como transitar a un Nuevo Federalismo. Por lo tanto, si aceptamos que las medidas gubernamentales favorecen a México, debemos aceptar que se favorece de igual manera a la forma de gobierno federal, a pesar de que todas las medidas, directrices y políticas para lograrlo, parten del centro y se ejercen en gran medida por dicho centro para el centro.

En México, en Federalismo ha sido resultado inmediato de las transformaciones producidas por la independencia del país. El ideal federalista fue bandera de un grupo político cuya primera victoria data de 1824, tres años después de la independencia del país en 1821.

Resulta interesante trazar el camino recorrido por la idea federalista a través de más de un siglo y medio de vida soberana, así como las luchas políticas que trajo

consigo pero es importante señalar desde ahora, que los datos esenciales del fenómeno aparecieron básicamente desde 1824. Elegimos, en consecuencia, como tema de análisis “El Federalismo Mexicano”, sin olvidar que en el campo Legislativo el sistema trazado por la Constitución de 1824 pasó en conjunto en la de 1857 y, con una sola transformación pero sin cambio notable, en aquella en vigor desde 1917.

La independencia hizo aparecer a los ojos de los líderes del país la necesidad de hacer la elección de un sistema político, éste sistema debía apartarse lo más posible de la organización colonial. Sin embargo el sistema fundado por los españoles no podía ser borrado de un solo golpe.

Referirse al Federalismo, nos invita a comprender que este régimen busca entre otras cosas, que no existan tendencias concentradoras de facultades, atribuciones y recursos en el gobierno central, a su vez pretende que no exista una preeminencia del poder Ejecutivo sobre el Legislativo y Judicial. Busca revertir la burocratización, fenómeno que ha producido gastos innecesarios, lentitud e indiferencia en la resolución de problemas que padecen Estados y municipios. En respuesta a la centralización, se ha pretendido fortalecer el régimen federal, sin embargo esto ha quedado en buenas intenciones e incluso en ciertas etapas ha sido contraproducente.

A pesar de todas las dificultades, podemos encontrar acciones para fortalecer el federalismo. Estas son iniciadas por los reclamos de Estados y municipios. Las acciones emprendidas para fortalecer el sistema federal, se comenzaron en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y se confirmaron bajo Ernesto Zedillo Ponce de León, cambios que tienen consistencia y que buscan una transformación a través de la descentralización.

En síntesis, este análisis comprende el pasado y el presente del Federalismo, este último implica la comprensión de las acciones emprendidas para acceder a un auténtico federalismo, en otras palabras, se analiza la intencionalidad y direccionalidad en las reformas que en teoría buscan propiciar una mayor participación de gobiernos estatales y municipales.

Dividiremos el trabajo en tres capítulos que son:

El primer capítulo llamado La Concepción del Federalismo Mexicano, que consiste en un análisis del federalismo, su tendencia y su devenir en la historia de la sociedad mexicana, pero siempre ubicándolo en el contexto general de la cual forma parte, ya que nosotros consideramos que no existe en forma aislada y únicamente por sí sólo; es decir, el federalismo de México se debe de entender dentro de la totalidad teórica del cual forma parte.

En el segundo y tercera apartados ubicados dentro del plano del federalismo de México, y habiendo entendido previamente su historia, su contexto sus causas y sus efectos, se presenta después de un periodo de consolidación de la forma centralizadora de gobernar que se da en la realidad social, el nuevo impulso que se le ha dado para tratar de implantar las formas teóricas hasta hace poco olvidadas, es por ello, que para ubicar en su real nivel los motivos, causas y acciones que se han desarrollado se hace necesario presentar a una reforma administrativa, que dé pauta o sirva como marco globalizador para entender y ubicar los mecanismos que se han desarrollado para “fortalecer” la forma federal de gobierno.

1.1 LA FEDERACION COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN POLITICA, QUE INCLUYE AL GOBIERNO FEDERAL Y AL GOBIERNO DE LOS ESTADOS.

Es conveniente definir el concepto de federación. Recurriremos a algunos autores que lo definen y veremos cuáles se apegan más a nuestras necesidades. “Etimológicamente el origen del vocablo proviene del latín foedus que significa, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido se hace referencia a una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas; de tal manera que en la Ciencia Política se le da el significado de unión de diferentes conjuntos políticos que a pesar de su asociación conservan su carácter individual”¹ Ignacio Burgoa nos dice al respecto “Etimológicamente, la palabra federación implica alianza, o pacto de unión y proviene del vocablo latín foedus. Foederare equivale pues, a unir, a ligar o componer”.² De lo anterior se deduce que en un régimen federal se constituye un Pacto Federal, que implica una relación bilateral entre las entidades federativas y el gobierno federal. Al respecto, los Estados Federativos no renuncian a todos sus intereses, por lo tanto, mantienen una autonomía estatal; los Estados gozan de una autonomía y no de una soberanía, ya que según la definición anterior la soberanía es única e indivisible.

Una cuestión que no se debe pasar por alto, - como sostiene Ignacio Burgoa- que el Federalismo en Estados Unidos se instauró de manera centrípeta, es decir existían previamente Estados con desvinculación política y jurídica. Cada Estado goza de autonomía e independencia entre ellos. Estos Estados deciden por si mismos crear una federación.

En contraste con este modo de instaurar una forma de gobierno federal esta el caso mexicano. Aquí se dio de manera centrífuga, debido a que los que serían los

¹ *El federalismo Mexicano*, De. LVI Legislatura del Senado de la República, México, 1995, pp 11.

² Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 1991, pp 407

Federalismo Mexicano

Estados federados no gozaban de autonomía, sino que formaban una unidad jurídico-política. Consideramos que aquí radica el problema que está latente hasta hoy día, el centralismo, ya que desde que se instauró el principio del federalismo, el gobierno federal ha concedido atribuciones a los Estados federados y no a la inversa, como sucedió en otras naciones, en particular en Estados Unidos.

El Pacto Federal se sustenta en la Constitución, donde se estipula la organización política y forma de gobierno de una nación. Y es precisamente en la Constitución donde se distribuyen las competencias y atribuciones de los Estados miembros y del gobierno federal. Es importante enfatizar que la federación no puede reformar la Constitución en perjuicio de los Estados miembros. Es así como se garantiza de manera formal la autonomía de las entidades federadas y por consecuencia el respeto al pacto realizado.

Otro factor que coadyuva a mantener el Pacto Federal, es que para armonizar la relación entre las entidades federativas y el gobierno federal se lleva a cabo lo que los juristas denominan supremacía constitucional, que consiste en que la Constitución Federal tiene prioridad o máxima jerarquía ante otras Constituciones, en este caso, las Constituciones locales, las cuales no deben contravenir a la Constitución Federal; esto permite la unidad y un eje compatible.

En suma, podemos señalar que en un sistema federal “... es indispensable valorar la necesidad de lograr una unidad política nacional, conservando las unidades autónomas que participan y forman a la vez esa unidad política nacional”.³ Esto va a permitir la estabilidad a las entidades federativas de un país y, a la vez, garantizar la unidad en la nación. Es importante observar la evolución del federalismo desde su implantación en México, además de delimitar las principales causas que propiciaron optar por el sistema federal.

Federalismo Mexicano

Todos los factores arriba enumerados, han tenido una participación diferente en los países que han optado por el sistema federal; esto se explica por el hecho de que para implantar el régimen federal, se han tenido que esquivar (sortear) impedimentos muy particulares en cada país para su aplicación.

Es por esto que cada Nación, ha tenido su propio mecanismo de evolución, lo que le ha dado de cierta particularidad a cada país. En otras palabras, se observa que los países que han optado por el sistema federal han buscado terminar con el yugo de regímenes de carácter principalmente, centralista o monárquico.

En el caso mexicano, la opción federal pretendía responder a ciertas necesidades y derribar obstáculos, ello ha impregnado de una particularidad a la instauración de la vida federal, lo cual no es otra cosa, que sostener que el Federalismo en México respondió a las propias necesidades del país y que se implantó de diferente manera que en otros países que optaron por la vía federal.

Debido a estas particularidades, que tuvieron un papel importante y una gran relevancia, es que nos es importante abocarnos al estudio de la génesis y evolución del federalismo en México, y conocer las principales características que han ido moldeando el sistema político de México a través de su historia, base para explicar nuestra situación actual.

³ Uriostegui Miranda, Píndaro. *Pacto Federal*, Quorum, México, 1995, pp 61

1.2 LA EVOLUCION DEL FEDERALISMO MEXICANO EN SU DIMENSION HISTORICO-POLITICA.

En México, el federalismo en tanto forma de organización política, tuvo su génesis en el transcurso del siglo XIX, su instauración respondió a las necesidades de configurar una forma de gobierno u organización política que contrarrestará el marcado centralismo colonial, es decir, se da como contestación a la urgencia imperante de concluir con la dependencia económica y administrativa hacia la metrópoli.

Para tratar este tema vamos a, a hacer referencia a las principales características que delinearon el centralismo en la época de la colonia. Como bien observa, José Gamas Torruco en su obra, el federalismo mexicano, la organización política de México en la época de la dominación española fue radicalmente centralista. Es sabido que México en el transcurso de esta etapa, el país depende de la metrópoli de donde surgía y emanaban las leyes y decisiones políticas y en donde las colonias sólo recibían funciones delegadas.

La centralización colonial, se caracterizó por la jerarquización, que permea a toda la organización política de México; esta jerarquía era piramidal, en la cual el monarca descansaba en vértice“ inmediatamente después, actuando siempre sujeto a la sanción real, el Supremo Consejo de Indias; como prolongación de estos órganos en las colonias y subalternos de ellos, el virrey y la Audiencia y en cada una de las provincias funcionarios dependientes del virrey o de la Audiencia y en algunos casos directamente del monarca”⁴

Una forma de explicar el porque se dio la centralización en la Colonia en México, a diferencia de otros países, radica en el hecho de que se pretendía “de esta forma,

⁴ Gamas Torruco, José. *El Federalismo Mexicano*, SEPSETENTAS, 1975, México, pp 21

mantener la capacidad de explotación de la riqueza de estas culturas y de estos imperios, y someterlos, pero manteniendo el desarrollo y la economía que eran de gran interés para la Corona española”⁵

La cuestión nodal, que origino el buscar otra forma de organización, fue que el centralismo dependiente limitaba la movilidad y el ascenso de las clases. Es esencial señalar que en México, a diferencia de otros países federalistas, se dio a la vez la búsqueda de la independencia y el cambio en la forma de gobierno.

Aparece, así, el sistema federal como alternativa política, administrativa y jurídica que buscaba el resquebrajamiento de la preponderante centralización de decisiones durante la dominación española, emanadas de un gobierno monárquico fuerte. En la época de la colonia, en México, las entonces provincias (división territorial y política del país) carecían de autonomía, además que la nación no era soberana. Todos estos factores propiciaron la oclusión del desarrollo político, económico y social del país. Es por ello que se inició el proceso de independencia, incubamiento de la nueva forma de gobierno del país y parteaguas que cuestiona la preexistente organización política-administrativa; es decir, fue la respuesta o la reacción a la marcada dependencia del país respecto a España. En otras palabras, el movimiento de independencia tenía como objetivo erradicar a los organismos altamente centralizados de la metrópoli que regía la vida económica, política y administrativa de la llamada Nueva España.

Al término de la Independencia, la Nación logra obtener su soberanía y origina que en el país se busque un régimen que elimine el orden de cosas que hasta entonces había imperado.

⁵ **Cabrero, Enrique.** *Federalismo y Gobiernos Locales*, Senado de la República.

“La organización política de México, hasta los inicios de la Independencia, fue radicalmente centralista. Las decisiones políticas y la creación de leyes y normas jurídicas en general se concentraron en los órganos metropolitanos y los de las colonias sólo recibieron funciones delegadas por aquellos dentro de los estrictamente indispensables”⁶

Es por ello que este, fue un elemento de gran importancia ya que buscaba una forma de organización política económica y jurídica en el Estado Nación recién independizado. Sin embargo, éste no fue el único factor que contribuyó a la implantación del régimen federal en México, puesto que de acuerdo con Sayeg Helu, la implantación del federalismo no sólo respondió a la necesidad imperante del momento, sino que existieron otros elementos que coadyuvaron a dicha implantación, es decir, que en el México antiguo se contaba con una organización política y social que giraba en torno de denominados señoríos, que venían a constituir verdaderas provincias federadas. Se trataba de verdaderas confederaciones, donde de acuerdo con Cué Canóvas “Cada calpulli tenía su propio gobierno y constituyó una organización autónoma con vida propia en su organización interna y sus tierras en beneficio común”.⁷

Otra pieza para comprender la adopción del sistema federal, en acuerdo con Nettie Lee Benson, son las llamadas Diputaciones Provinciales, las cuales constituyen el antecedente inmediato de nuestro sistema federal Nettie Lee Benson dice al respecto:

“La descentralización política en México no ocurrió bruscamente con la adopción del sistema federal. Se había ido produciendo de modo gradual a lo largo del tiempo: se desarrolló aceleradamente bajo la Constitución española de 1812 por medio del establecimiento de las Diputaciones Provinciales”⁸

Al respecto cabe mencionar que, las Diputaciones Provinciales gozaron de ciertas facultades, principalmente la de velar sobre la inversión de fondos públicos y

⁶ Avalos AGuilár, Roberto. *Federalismo y Gobiernos Locales en México*, pp 343

⁷ Cue Canóvas, op. cit. pp 13

⁸ *Ibid.*, pp 16

propiciar el establecimiento de ayuntamientos. De este modo se considera que las Diputaciones son el antecedente de los Estados miembros.

“la finalidad primordial de la diputación provincial era promover la prosperidad de cada provincia y contaba para ello con suficientes facultades administrativas, tales como intervenir y aprobar el repartimiento de las contribuciones, velar sobre la buena inversión de los fondos públicos y examinar sus cuentas, cuidar del establecimiento de ayuntamientos donde correspondiese, promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados. En esta forma en las provincias, está el origen de los Estados miembros de la que habría de ser la federación mexicana”.⁹

Es por ello que todos estos elementos son considerados como factores histórico-políticos de la federación mexicana. Es propicio agregar que el federalismo respondió a la necesidad de dar unidad a la recién independizada nación, unidad que buscaba proveer de un eje compatible a las provincias recién independizadas. Con ello se buscaba dar una solidez a la Nación, con lo cual se pretendía que no se diera una disgregación entre las entidades. Es decir, se procuró dar una cohesión para consolidar una Nación con más probabilidades de defensa hacia las amenazas de reconquista del exterior.

Además, cabe mencionar que fue un resultado lógico, ya que el sistema Federal representa la antítesis del centralismo, o sea, es el opuesto total por medio del cual se buscaba contrarrestar y terminar con el régimen de dependencia con respecto a la metrópoli.

⁹ Ortega Lomelín, Roberto. *El nuevo federalismo: la descentralización*, Ed. Porrúa, México, 1988, pp 33

1.3 EL SISTEMA FEDERAL COMO ALTERNATIVA DE ESTABILIDAD Y UNIFICADOR DE LA NACION.

Es conveniente observar el papel que tuvo el federalismo para propiciar estabilidad y a su vez buscar la unidad nacional. Siendo imperante este objetivo observamos esto, ya que al optar por la vía federalista se libraron una serie de obstáculos que pudieron haber ocasionado un caos y una disgregación de varias provincias en perjuicio de la recién independizada nación.

Como era de esperarse, al haberse logrado la independencia del país se tuvo que enfrentar un gran dilema, el cual delinearía la vida del país, es decir, optar por la instauración de una forma de gobierno. Ante esto se presentó una disyuntiva ya que se tuvo que decidir por una de dos corrientes ideológicas: la impulsada por los liberales, que pugnaban por una forma de gobierno federal y los que querían mantener el estado de cosas, o sea, aquéllos que pugnaban por una forma de gobierno monárquico y centralista.

La decisión se dio a partir de los mismos acontecimientos, en donde una serie de factores contribuyeron a que se optara por el sistema federal. En primer lugar cabe señalar que “algunas provincias se habían declarado a favor de ésta y hasta prácticamente separado del resto de las que componían la antigua Nueva España”¹⁰

Ante esto podemos señalar que, antes de la adopción del sistema federal, se presentó una tendencia a independizarse o, en otras palabras, varias entidades estuvieron a punto de llevar a cabo una secesión, ocasionado por la marcada y extrema centralización.

Esta tendencia a independizarse fue una forma de demostrar el descontento que tenían las provincias contra la forma de gobierno centralista y, por ello no dudaron en

¹⁰ Cue Canóvas, op. cit. pp 20

optar, en caso extremo, por disgregarse y declarar su independencia respecto al resto de las provincias.

Ante estos acontecimientos que sucedían y permitían vislumbrar una disgregación de muchas provincias se optó por instaurar la forma de gobierno federalista, la cual, sin lugar a dudas, vino a fortalecer y propiciar la unidad que requería dentro de la inestabilidad que se estaba dando. Como bien señala Sayeg Helu, el federalismo vino a “ Salvar la unidad de un país que apenas emergía a la vida soberana y que se hallaba amenazada por los regionalismos nacionales : se trataba, entre nosotros, de superar esa justa inquietud en que vivía el pueblo mexicano después del mezquino ensayo imperialista de Iturbide...”¹¹

Al respecto, Vega Vera David, nos dice que “...el sistema federal nació por las exigencias de las provincias que amenazaron con separarse en caso de que no se adoptara tal sistema. De que para continuar unidos evitándose el desmembramiento, se erigió el Estado Federal”.¹²

Es evidente que la instauración del federalismo vino a responder a la necesidad imperante de las provincias por eliminar la marcada centralización que hasta entonces había estado presente en la vida del país. Pero no sólo el sistema federal fue la respuesta a las exigencias de las provincias, aunque si el más importante, ya que hubo otros factores, como el caudillismo. En este sentido Cué Canóvas señala que otro factor que incidió para la instauración del Federalismo en México, fue el peso relevante que tenía los caudillos, personajes que gozaban de un poder económico, político y militar en sus regiones. Estos cacicazgos pugnaron por la implantación del federalismo, porque consideraban que las posibilidades de control político aumentarían al estar repartido o fragmentado el poder por entidades; es decir consideraban que su control político estaría garantizado con un poder centralizado.

Federalismo Mexicano

“ El caudillaje reinante, surgido de la guerra de independencia, manifestado en la existencia de cacicazgos en diversos lugares del país. Con efecto, en las provincias individuos con gran significación política y militar, reclamaba la sustitución del poder central por una República Federal, como garantía de su autoridad y de su influencia en los destinos de los habitantes sobre los cuales se ejercía su jurisdicción que, aunque ilegal provenía de su actuación militar durante el movimiento emancipador”.¹³

Finalmente, el federalismo fue incorporado en la primera Constitución del México independiente de 1824, pero ello no sería el fin de la confrontación entre federalistas y centralistas. A pesar de ello, el primer paso en busca del fortalecimiento de la unidad nacional, estaba dado.

¹¹ Saye Helu, Jorge. *Federalismo y Municipalismo*, INL, México, pp 14

¹² Vega Vera, David. *México: una forma republicana de gobierno*, pp 53

¹³ Faya Viesca, Jacinto. *Federalismo Mexicano*, pp 67

1.4 LA IDEA FEDERAL EN LA CONSTITUCION DE 1824 Y LA IDEA CENTRALISTA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1836.

“...el régimen federal establecido en 1824, fue producto de una situación de hecho. Su instauración vino a salvar la unidad del país, amenazada por los regionalismos nacionales. Fue así un factor de integración, de unión, de consolidación de una nación en grave peligro de destrucción por que no había otros principios, sobre los cuales pudiera establecerse el país recién nacido a la vida independiente, que los del federalismo y de la soberanía del pueblo.”¹⁴

El Acta Constitutiva de 1824 retomó para la nación mexicana el sistema establecido constitucionalmente por los Estados Unidos: República y Federación. Sin embargo, la Carta Magna de 1824 es una síntesis de dos influencias fundamentales: la española y la ya mencionada norteamericana. En efecto, la Constitución norteamericana ejerce una influencia notoria en lo que se refiere al sistema federal y la Constitución de Cádiz de 1812, en lo tocante a la soberanía nacional. La influencia de estos documentos constitucionales sobre la Carta Magna de 1824 es tan notable que Lucas Alaman opinó que esta Constitución era una copia de la Constitución Americana a la que añadieron ciertas tradiciones españolas. No obstante, Ignacio Burgoa expresa que de la génesis del federalismo adoptado como forma de gobierno en 1824 “ no se puede inferir que el régimen federal en nuestro país obedeció a una ficción política-jurídica, fruto de la imitación servil y extralógica del sistema norteamericano”¹⁵

La federación mexicana no fue una copia del sistema adoptado por la nación vecina, sino producto de un conjunto de factores históricos, geográficos, que respondían a reales y auténticas aspiraciones políticas de las distintas regiones del país, incubados a lo largo de la dominación española y apoyados en la Constitución de 1812 , cuya importancia creció durante la guerra de independencia.

¹⁴ Loc. cit.

¹⁵ Burgoa Orihuela, op. cit. pp 39

Federalismo Mexicano

Con el movimiento independizador, las provincias fueron convertidas en unidades políticas autónomas que demandaban la modificación del poder central por una República Federal. Así, las provincias se unieron al Acta de rebelión de Casa Mata, el cual abrió la puerta al federalismo en México. El Federalismo mexicano, como proceso histórico, se inició el primero de febrero de 1823, que es la fecha del Acta de Casa Mata. A ello, Nettie Lee Benson afirma:

“...con la adopción del Plan de Casa Mata, en menos de seis semanas por parte de casi todas las circunscripciones territoriales principales, México quedó dividido en provincias o Estados independientes... cada una de ellas presentaba su adhesión al Plan, asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales y se declaraba así misma independiente del aún existente gobierno de Iturbide..., ya que las provincias habían tomado por completo el cuidado de su administración dentro de sus propias fronteras... y la Diputación Provincial o alguna junta había asumido las funciones legislativas.”¹⁶

Una vez reinstalado el Congreso, se discutió si debía tener el carácter de convocante a nuevas elecciones para diputados o constituyente que diera forma jurídica y política al país. Algunas provincias, -entre ellas la de Guadalajara- se pronunciaron por el régimen federal interior, “proclamando su plena autonomía en lo que a su régimen interior se refiriese. Asimismo entre los puntos del Acta de Casa Mata estaba el de la reinstalación del primer Congreso Constituyente, disuelto por Iturbide a fines del mes de octubre de 1822. También se exigía en la misma Acta de Casa Mata que el Congreso, recién instalado, procediera a convocar a nueva Asamblea Constituyente. El Congreso reinstalado no quiso acatar este punto del Plan y, como consecuencia, varias Diputaciones Provinciales procedieron, primero, a negarle el apoyo y la obediencia a Iturbide por haber disuelto al Congreso; segundo, a adherirse al Acta de Casa Mata; y tercero, varias de estas Diputaciones iniciaron un proceso de autotransformación en Estados libres, independientes y soberanos, dando nacimiento al Estado de Jalisco y de Zacatecas, lo mismo que a Yucatán y Oaxaca, en junio de 1824.

¹⁶ Faya Viesca, Jacinto. *El federalismo mexicano*, pp 63

Federalismo Mexicano

La transformación de regiones enteras en Estados libres, independientes y soberanos, ejemplifican el enorme poder que llegaron a concentrar las diversas provincias que integraban a la nación; se mostraban deseosas de acabar con la forma de organización política -centralista- que nulificaba su voluntad. Buscaban un sistema que ofreciera un mayor número de garantías, que permitieran una mayor participación en la toma de decisiones. Este sistema será el federalismo, cuyo origen en México se remonta a la forma de gobierno establecido por la Constitución de 1812. Esta Carta Constitucional, al crear las Diputaciones Provinciales, proveyó de un gobierno representativos y de una independencia política a la provincias. Por ello fue a mediados de 1823 que el Congreso Constituyente, restablecido por el propio Iturbide, votó por la forma federal que meses después el nuevo Congreso sancionaría en el Acta y la Constitución de 1824.

El Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 presenta la forma de una Constitución abreviada. Contiene los principios fundamentales del Pacto Federal; principios tales como el de la declaración de que la nación mexicana es libre, soberana de sí misma e independiente de España; al igual que plasma una forma de gobierno, que tendrá la nación, la cual se constituirá en República representativa, popular y federal en palabras precisas del Artículo 5. Así, el 31 de enero, fue jurada el Acta Constitutiva de la Federación en oposición al centralismo, para otorgar a cada parte de la nación las facultades de autogobierno sin desvincularse de la unidad y conformar el Estado Nación que manifestaba oponerse al poder central y despótico, del primer imperio (1821-1823) que había regido al país después de independizarse de España; se disponía a establecer firmemente las bases de un régimen de libertad interior.

Esta decisión de establecer el régimen federal como base de nuestra organización política fue uno de los hechos de mayor trascendencia institucional en la vida política del país, es decir, consolidó las nacientes instituciones de la nación, a través de la Constitución de 1824 la cual resumía las luchas, las batallas y el espíritu de autonomía

regional. De esta manera, la Carta Magna de 1824, hace posible una nueva forma de gobierno; en otras palabras, instauró el federalismo y la forma republicana de gobierno. Con base en el artículo 4: “ La Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa, popular, federal.”¹⁷

Escuetamente, pues no podía ser de otra manera, la adopción del sistema federal en el artículo 4 significó la posibilidad de conservar la libertad interna de la Federación; aparecen en ella los moldes de la estructura orgánico constitucional de México: el federalismo y la división de poderes. De este modo, la división del Supremo Poder de la Federación, que asumía la forma de la clásica división de poderes, la organización y funcionamiento de cada uno de estos poderes, se vieron consagrados en el Artículo 6 de la misma Constitución:

“...el gobierno de cada Estado se dividía en los tres poderes: el legislativo depositado en una legislatura compuesta del número de individuos que determinan sus Constituciones particulares. Cada uno de los Estados quedaba obligado a organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a la Constitución federal, ni al Acta Constitutiva, debiendo también guardar o hacer guardar la Constitución y leyes generales de la Unión y los tratados hechos y que hicieron por la autoridad suprema de la Federación”.¹⁸

Se fijaban además los principios fundamentales del sistema federal que se implantaba, “autonomía en cuanto al régimen interior de los Estados y división del poder de las propias entidades federativas, participación de estas a través del Senado, en el gobierno federal y, un sistema de reformas y adiciones constitucionales con la decisiva intervención de las legislaturas locales”.¹⁹

Estas fueron las bases y principios fundamentales del federalismo mexicano consignados unos y otros en la Constitución de 1824. No obstante, la Constitución de 1824 hizo inmodificable la forma de gobierno, es decir, pretendió asentar sobre bases

¹⁷ Cue Canóvas, op. cit. pp 47

¹⁸ Loc. cit.

¹⁹ Sayeg Helu, op. cit. pp 40

inmovibles al régimen federal por ella establecida en el artículo 171; en 1836 se le sustituyó por el régimen central

“En el Congreso electo en 1835, los centralistas mayoritarios propusieron una revisión de la Constitución. Sin embargo, en los términos de la Carta en vigor estaba prohibido modificar la forma de gobierno; para remontar el obstáculo, el Congreso se declara constituyente y dicta el 23 de octubre las Bases Constitucionales que descartaba el sistema federal e instauraba en su lugar una República unitaria y centralizadora”²⁰

Esa nueva constitución fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y se le denominó Constitución de las Siete Leyes, que formaron la primera Constitución centralista del país y que del año de 1836 al de 1841, habían de ser el estatuto fundamental de nuestra organización política. En la Constitución de las Siete Leyes, en opinión de Reyes Heróles “Era el pasado colonial aristocrático y privilegiado que renacía y se consolidaba en la Constitución rígida”.²¹

La Constitución de 1836, contenía elementos centralistas y oligárquicos que propugnaban preservar constitucionalmente los intereses de la clase conservadora. De esta manera, Burgoa señala que las discrepancias entre federalistas y centralistas “eran fuera del derecho constitucional, banderas políticas de grupos antagónicos que se disputaban el poder”²²

En efecto, las bases y leyes constitucionales de 1836, estribaban en terminar con el sistema federal e instaurar un sistema de carácter centralista, suprimen la estructura estatal y dividen el territorio nacional en departamentos.

El cambio de forma de Estado estaba indicado en la sexta ley: las antiguas entidades federales recibían el nombre de departamentos subdivididas en distritos, los gobernantes continuaban representando al poder ejecutivo del departamento, pero

²⁰ Loc. cit.

²¹ Faya Viesca, op. cit., pp 60

²² Ibid. pp 70

cada uno de ellos era elegido sobre una lista de tres personas que la asamblea departamental sometía al gobierno central.

De lo anterior es posible inferir, según Burgoa, que “ México, dentro de las constituciones federales o centrales que ha tenido y en un terreno puramente jurídico, jamás estuvo organizado dentro de un gobierno absolutamente centralizado. Con el nombre de Estados o departamentos, las provincias integrantes de su territorio siempre gozaron de una especie de autarquía y participaron en la función gubernativa nacional”.²³

Sin embargo, la implantación del régimen central mediante la Constitución de 1836, degradó la vida pública y socavó la unidad de la Nación. En el curso de esta época Texas y Yucatán hicieron secesión invocando la violación del Pacto Federal, que, coadyuvo a una profunda desorganización política, que se representaba en constantes levantamientos militares y pronunciamientos, ello demuestra que la Carta Constitucional de 1836 se mostró inestable e inadecuada para presidir la vida política del país. Estos hechos apuntaban el creciente resquebrajamiento de la Nación mexicana y provocó que los partidarios del federalismo lucharan por “restaurar el imperio de la Constitución de 1824”. A sus ideales y pronunciamientos se presentó una reacción impulsada por los conservadores en favor del centralismo.

Las bases de Tacubaya abolieron la Constitución de 1836 y convocaron una nueva Asamblea Constituyente. Esta, la cuarta, presenta un proyecto centralista bajo un disfraz federalista. Por tanto, en 1843 aparecieron las Bases de la Organización Política de la República Mexicana. Esta fue una Constitución todavía más autoritaria que la de 1836. Con ella el centralismo se acentúa, y aunque subsiste el Senado como parte integrante del Congreso, su función de hecho se resume a ser una prolongación del poder Ejecutivo. El poder Ejecutivo ejercía por medio de un veto extraordinario,

²³ *Ibid.* pp 70

un control casi absoluto sobre el poder Legislativo en los Departamentos, mientras los gobernadores gozaban de un derecho idéntico sobre los actos de las asambleas locales. Estas Bases Orgánicas estuvieron en vigor tres años durante los cuales Santa Anna impuso al país una dictadura. Santa Anna, fue expulsado de la presidencia, por el pronunciamiento del General Paredes, en el curso del movimiento de la Ciudadela, en agosto de 1836. Este pronunciamiento desconocía el régimen centralista y pugnaba por la formación de un nuevo Congreso Constituyente, “compuesto por representantes nombrados popularmente, según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento de 1824”. Con este último hecho los federalistas regresaron al frente de la escena política a través del Acta de Reforma de 1847, donde se declaraba el restablecimiento del sistema federal en los siguientes términos:

“...el principio constitutivo de la unión federal no fue y no puede ser alterado por una Constitución nueva y, para consolidarla más todavía y hacerla efectiva son urgentes las reformas que la experiencia nos invita a tomar. A saber 1) los estados que componen la unión mexicana recobran su independencia y la soberanía que les reserva la Constitución para su administración anterior. 2) estos Estados continúan asociados conforme al pacto que constituye la forma de ser política del pueblo mexicano”.²⁴

Sin embargo, fue corta la vigencia del régimen federal, restaurado por el acta de reformas, al ser quebrantada por el gobierno dictatorial de Santa Anna. El 4 de marzo de 1854 se proclama el Plan de Ayutla contra el gobierno centralista, que dio lugar al Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido el 15 de mayo de 1856, en el que por desconocerse aún cual sería la forma de gobierno que será declarada en la Constitución, sólo se transcribiría el Artículo 1, dejando por definir si la forma que se adopte será federalista o centralista.

El federalismo mexicano, durante el periodo que va de 1834 a 1836 y de 1853 a 1855 condensaron pugnas ideológicas entre liberales y conservadores, donde ambas trataban de instaurar una organización política apegada a los principios ideológicos de cada corriente. Así, en 1836 se sustituyó al federalismo por una forma de gobierno

²⁴ *Ibid.* pp 70

un control casi absoluto sobre el poder Legislativo en los Departamentos, mientras los gobernadores gozaban de un derecho idéntico sobre los actos de las asambleas locales. Estas Bases Orgánicas estuvieron en vigor tres años durante los cuales Santa Anna impuso al país una dictadura. Santa Anna, fue expulsado de la presidencia, por el pronunciamiento del General Paredes, en el curso del movimiento de la Ciudadela, en agosto de 1836. Este pronunciamiento desconocía el régimen centralista y pugnaba por la formación de un nuevo Congreso Constituyente, “compuesto por representantes nombrados popularmente, según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento de 1824”. Con este último hecho los federalistas regresaron al frente de la escena política a través del Acta de Reforma de 1847, donde se declaraba el restablecimiento del sistema federal en los siguientes términos:

“...el principio constitutivo de la unión federal no fue y no puede ser alterado por una Constitución nueva y, para consolidarla más todavía y hacerla efectiva son urgentes las reformas que la experiencia nos invita a tomar. A saber 1) los estados que componen la unión mexicana recobran su independencia y la soberanía que les reserva la Constitución para su administración anterior. 2) estos Estados continúan asociados conforme al pacto que constituye la forma de ser política del pueblo mexicano”.²⁴

Sin embargo, fue corta la vigencia del régimen federal, restaurado por el acta de reformas, al ser quebrantada por el gobierno dictatorial de Santa Anna. El 4 de marzo de 1854 se proclama el Plan de Ayutla contra el gobierno centralista, que dio lugar al Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido el 15 de mayo de 1856, en el que por desconocerse aún cual sería la forma de gobierno que será declarada en la Constitución, sólo se transcribiría el Artículo 1, dejando por definir si la forma que se adopte será federalista o centralista.

El federalismo mexicano, durante el periodo que va de 1834 a 1836 y de 1853 a 1855 condensaron pugnas ideológicas entre liberales y conservadores, donde ambas trataban de instaurar una organización política apegada a los principios ideológicos de cada corriente. Así, en 1836 se sustituyó al federalismo por una forma de gobierno

²⁴ *Ibid.* pp 70

Federalismo Mexicano

unitaria, la cual se caracterizaba por un centralismo político, que amenazaba con desmembrar al territorio nacional. Las experiencias constitucionales de 1836 y 1843 no sólo mostraron la incapacidad de resolver los males que aquejaban a los mexicanos, sino que fueron propicios a la desintegración del territorio nacional. La centralización condujo a la autocracia, al despotismo y a la arbitrariedad. Por ello había de ser que tras los sucesos de la forma central de gobierno, el federalismo fue restablecido en la Constitución de 1857. La Constitución de 1857 afianza el federalismo después de treinta años de polarización política de liberales y conservadores, crisis e inestabilidad de gobierno, así como intervenciones extranjeras.

1.5 LA IMPLANTACION DEFINITIVA DE NUESTRO ACTUAL SISTEMA FEDERAL EN LA CONSTITUCION DE 1857.

El Plan de Ayutla, que sirvió de bandera a la revolución en agosto de 1855, había estipulado la Convocatoria de un nuevo Congreso Constituyente que, reunido a partir de 1856, concluye sus tareas un año después. Fruto de sus labores fue la expedición de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857.

El proyecto de Constitución de 1857 fue precedido por una Exposición de Motivos, que incluye una apología de la Constitución de 1824, reconociéndola como la única legítima que hasta entonces había tenido nuestro país. Se dice en la Exposición de Motivos citado.

“Hoy se siente y se comprende que un gobierno general representando los intereses comunes y nacionales, y estados soberanos, ejerciendo amplias facultades para su régimen interior y local, son condiciones, no solamente reclamados por la voz uniforme de los pueblos al secundar el memorable Plan de Ayutla, no solamente estableciendo naturalmente, sin fuerza y sin violencia, desde que las partes integrantes de la confederación publicaron sus Estatutos...sin ellas no tendríamos unidad nacional no podríamos término ni freno a la anarquía, quitaríamos al pueblo mexicano todas sus esperanzas de mejorar, engañaríamos sus presentimientos, haríamos traición a sus géneros instintos”²⁵

La Constitución de 1857 acoge el régimen federal y lo implanta definitivamente en México por la voluntad unánime del Congreso Constituyente. De aquí, precisamente, estas palabras del Constituyente del 57:

“.. ni un instante pudo vacilar el Congreso acerca de la forma de gobierno que anhelaba darse la nación. Claras eran las manifestaciones de la opinión, evidentes las necesidades del país, indudables las tradiciones de la legitimidad, y elocuentemente persuasivas las lecciones de la experiencia. El país deseaba el sistema federativo porque es el único que conviene a su población diseminada en un vasto territorio, el sólo adecuado a tantas diferencias de productos, de climas, de costumbres de necesidades, él sólo que puede entender las vida en movimiento, la riqueza, la prosperidad a todas las extremidades y el que promediado el ejercicio de la soberanía es el más a propósito para hacer duradero el reinado de la libertad y proporcionarle

²⁵ Ibid. pp 70

celosos defensores. La federación bandera de los que han luchado contra la tiranía de pocas venturas, fuerza de la República para sostener su independencia, simbolo de los principios democráticos, es la única forma de gobierno que en México cuenta con el amor de los pueblos, con el prestigio de la legitimidad, con el respeto a la tradición Republicana. El Congreso, pues, hubo de reconocer como preexistentes los Estados libres y soberanos de sus límites, no hizo más alteraciones que las imperiosas reclamadas por la opinión y por la conveniencia pública, para mejorar la administración de los pueblos”²⁶

Se restablecía entonces y con sus características propias, la coexistencia de los dos ordenes de gobierno que implica el sistema federal, es decir, reconocía la libertad y soberanía de los Estados en su régimen interior. Ello constituía el principio fundamental del federalismo mexicano, de la Carta Constitucional de 1857. El establecimiento del régimen federal se hizo atendiendo a su conveniencia y con el propósito de desterrar los males que aquejaron a la República durante los sistemas centralistas de 1836 y 1843. La nueva Constitución del 5 de febrero de 1857, dejó plasmado en su artículo 40:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, federativa, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental...”²⁷

Esta decisión política reitera la tomada en el constituyente de 1823-1824, donde el pueblo mexicano cancela de una vez y para siempre las viejas luchas facciosas, que no ideológicas, entre partidarios de un centralismo y los liberales que querían el respeto a la autonomía y libertad para coexistir en paz y para progresar en la justicia. De tal manera, la idea federalista quedó definitivamente consagrada en la Constitución de 1857. Afirma Burgoa que “ a partir de ese ordenamiento, ninguna tendencia centralista, en el orden jurídico-político, reaparecería en el escenario de la vida política de México”.²⁸

²⁶ Op. cit., pp 77

²⁷ Faya Viesca, pp 77

²⁸ Ruiz Massieu, J. Francisco. *El Proceso Democrático de México*, Ed F.C.E. México, 1993, pp 20

Federalismo Mexicano

Sin embargo, la gran innovación de la Constitución de 1857 residía en el rechazo del bicameralismo. Este abandono tuvo dos consecuencias: la primera fue romper la tradición política mexicana que desde 1824 respetaba el sistema presidencial con predominio del ejecutivo, la Cámara única daba más cohesión y fuerza al Legislativo, tal situación que llevaría al presidente a violar las disposiciones constitucionales para contener la oposición del Congreso. La segunda consecuencia del rechazo al bicameralismo fue la creación de un federalismo defectuoso, al suprimir la Cámara de Senadores, se dejaba a los Estados sin representación real, lo que entrañaba un desequilibrio entre la Unión y las entidades federadas. Faltaba a este sistema federal un mecanismo importante, por lo que la federación de 1857 era un formalismo.

Rápidamente se vio la imposibilidad de gobernar con semejante texto Constitucional. Después de la guerra civil, llamada Guerra de Reforma, la Constitución se convirtió en ley indiscutible. Por lo tanto, solo restaba encontrar una solución política a la preponderancia del ejecutivo.

El bicameralismo se restableció el 13 de noviembre de 1874, al resurgir la Cámara de Senadores, compuesta de dos representantes por Estado. Así, el sistema federal encontró por lo menos su equilibrio teórico. A partir de ésta época, el problema del federalismo se va encontrar desplazado del terreno constitucional hacia el de la realidad política. Uno de los elementos que desvió el sistema federal, fue sin duda la falsedad del sufragio popular, que permite al poder central controlar, completamente los mecanismos federales

Por ello habría de ser que al apreciar los resultados que dicho sistema federal de gobierno hubiera de evidenciar a lo largo de nuestra historia, el Congreso Constituyente de 1916-1917 no hiciera sino ratificarla en toda su dimensión. En 1916 Venustiano Carranza en su mensaje al Constituyente de Querétaro expresó:

Federalismo Mexicano

“Ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la República Mexicana, establecía que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquel ...Finalmente ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los Estados, la forma republicana, representativa y popular”.²⁹

En la Constitución de 1957 se afianza el federalismo después de más de treinta años de polarización política de liberales y conservadores. Sin embargo, la afanosa búsqueda de identidad política de la nación, no hizo propicia que se dispensara mayor atención, a los reclamos de autonomía estatal. Incluso algunos de los triunfos liberales por consolidar la supremacía estatal coadyuvaron al deterioro y abandono municipalista. En la búsqueda de integrarse en un Estado Nación era preciso abatir regionalismos con la consecuente disminución de las entidades federativas. Por lo tanto el Constituyente de 1916-1917, retomó el sistema federal, la conformación bicameral del Congreso, el respeto y fortalecimiento del sistema democrático y la conformación del municipio libre, fueron los elementos descentralizadores fundamentales de las Constitución de 1917, no obstante el sistema político mexicano se basado en el presidencialismo con amplias atribuciones constitucionales y metaconstitucionales y un régimen federal excesivamente centralizado. De esta manera se fecundó la Constitución del 5 de febrero de 1917.

²⁹ Faya, op. cit., pp 78

1.6 LA CONSTITUCION DE 1917 .

Muy a pesar de que la Constitución de 1857 había reimplantado el sistema federal en el país, en el periodo en que Porfirio Díaz presidió la presidencia de la República, se estableció una forma de gobierno autoritaria, personificada en la figura de Díaz, es decir, se forjó una dictadura. Es preciso mencionar que el dictador no solo utilizaba sus potestades constitucionales, sino que además en innumerables ocasiones hizo uso de potestades extraconstitucionales. Esto originó que "... las instituciones políticas no funcionaran realmente, sino que quedaran bajo el velo del formalismo constitucional: los Estados carecían de autonomía, como los ayuntamientos de libertad, el Congreso estaba sujeto al ejecutivo y no desempeñaba sus funciones administrativas".³⁰

Esta forma de gobernar de Porfirio Díaz, originó una crisis política que a su vez propiciaría la Revolución Mexicana, la cual sería un factor que provocaría la renuncia del presidente. A la renuncia de Díaz, se realizaron elecciones en donde surge triunfante Madero, el cual asume la presidencia y en su gobierno se observa una fragilidad en sus instituciones. Esto es aprovechado por huerta para tomar el poder presidencial . Los revolucionarios reaccionaron, desencadenando un movimiento restaurador de la vigencia de la Constitución de 1857.

El gran logro de estos revolucionarios es el que vencen al usurpador, pero se desunen y originan que en el Constituyente de Querétaro no concurren ciertas facciones, entre las que destacaban los villistas y los zapatistas.

No obstante por ello, Carranza convocó a una Asamblea Constituyente. En un principio se pretendía solo reformar la Carta Magna de 1857, sin embargo en dicha Asamblea no solo se reformó la Constitución de 1857, sino que se realizó una

³⁰ Burgoa, op. cit., pp 450

nueva Carta Constitucional. En este mismo orden de ideas, hay que señalar que en el Congreso Constituyente de 1916, se pretendía hacer realizables los principios de la Constitución de 1857. En otras palabras, se buscaba, al igual que en su momento la Constitución de 1824, eliminar y terminar con toda posibilidad de reimplantación de una monarquía y dependencia del país respecto a España, ahora, por medio de la redacción de la nueva Constitución, se pretendía terminar y erradicar las dictaduras. Esto es lo que podemos considerar como la esencia de la nueva Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Es de suma importancia agregar que en el Congreso de Querétaro, a diferencia de los otros Constituyentes, no se vivió bajo un áspero clima entre federalistas y centralistas; por el contrario, en este Congreso que se realizó en la ciudad de Querétaro, se pudo palpar un marcado espíritu federalista, lo cual recobra gran importancia ya que permitió se diera sin contratiempos la reiteración del régimen federal en la nueva Carta Constitucional. Tan es así que “el artículo 40 del proyecto, reafirmado por la comisión encargada de su estudio y dictamen, se convirtió, con el mismo número, en el actual precepto constitucional, sin objeciones de ninguna especie”.³¹ En suma, es de imperiosa necesidad precisar que “en nuestra Constitución vigente se reafirma, pues, el sistema federal, reiterándose la soberanía y libertad de los Estados en cuanto a su régimen interior”.³²

A pesar de todos los mecanismos que dieron soporte al federalismo en la Constitución de 1917, en los artículos 29, 71, 72, 80,81, 82, 89 y 131 que hace alusión a las facultades y atribuciones del presidente, se encuentran elementos que, como se observa en el siguiente capítulo, da lugar a una centralización de facultades en el Poder Ejecutivo.

³¹ *Loc. cit.*

³² *Burgoa Orihuela. Ignacio. op. cit. pp 430*

Federalismo Mexicano

En la práctica, el presidencialismo ha ocasionado que se presente un desequilibrio entre los órganos que conforman la división de poderes. De tal manera que si en su momento el poder estaba centralizado en la figura del monarca (época colonial), ahora el poder se centraliza en una nueva figura, -el presidente de la República-, el cual en los hechos no sólo ostenta las atribuciones que le confiere la Carta Magna de 1917, sino que además goza de atribuciones metaconstitucionales lo que ha originado un desbalance entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Otra deficiencia como se vera en el siguiente capítulo, es la preeminencia que tiene el Poder Federal sobre los poderes Estatales y Municipales, lo cual viene a contraer la competencia de los Estados y Municipios. Estos factores han coadyuvado al establecimiento de una forma de gobierno de carácter marcadamente centralista, lo que ha minado el sistema Federal

2.1 EL SURGIMIENTO DE UN CENTRALISMO GOBERNANTE.

El régimen federal irrumpe en la historia constitucional de México desde los primeros días de vida independiente; sin embargo, las cartas constitucionales del siglo pasado de aliento federalista, instauran un proceso centralizador encaminado a integrar el Estado-nación.

La Constitución de 1917, a su vez, mantuvo como decisión política fundamental nuestro sistema federal, y dio una nueva concepción del Estado y sus responsabilidades en la conducción del desarrollo. A partir de su vigencia, no obstante, se acelera el proceso centralizador³³, tanto desde el punto de vista de la dinámica económica, como de la política y social. Esa aceleración responde a la lógica de fortalecer los poderes nacionales para habilitarlos o implantar el programa nacional que demandaba la Revolución.

Poco a poco se fueron obteniendo resultados significativos con la realización de programas y proyectos que le fueron dando forma al México posrevolucionario, pero que necesariamente tuvieron que implicar, de nueva cuenta, una concentración de funciones asumidas por el gobierno federal. La Constitución de 1917, como, afirma Agustín Cue Cánovas, “mantuvo los principios federalistas de la Carta Magna de 1857 aunque, estableció mayor número de atribuciones y competencias para los Poderes Federales, reduciendo así la soberanía de los Estados componentes de la Unión”³⁴. Precisamente, asegura Gamas Torruco, el crecimiento de las funciones inherentes a los Poderes de la Federación, han contribuido señaladamente al debilitamiento del sistema federal.

No habiendo nacido la federación mexicana, de ningún pacto o unión entre estados preexistentes, sino de la voluntad del pueblo que los creó en auténticas

³³ En el contexto administrativo, la centralización supone una organización extremadamente jerarquizada y formal con una rígida estratificación entre los niveles organizacionales. También se acentúan los mecanismos de control y supervisión y se reducen los espacios para la activación y participación social en los asuntos públicos.

diferencias y exigencias regionales, nuestro régimen federal Ha tenido que evolucionar necesariamente:

“...hacia la cohesión que solo puede lograrse mediante el fortalecimiento de los poderes federales, únicos, que pueden resolver los problemas de variada índole que afectan a los intereses nacionales. Si en sus orígenes nuestro país presentaba una unidad política centralizada, a esta unidad ha llegado la evolución de México.”³⁵

El proceso centralizador de la época revolucionaria tiene múltiples expresiones, como examina Ortega Lomelín:

“reformas constitucionales que recogen competencias locales, como son las que tuvieron lugar en materias educativas y del trabajo; la formación del Partido Nacional Revolucionario y la orientación de la legislación electoral, que limitan la formación y la beligerancia de los partidos locales y regionales; incluyendo al sector paraestatal, para que el gobierno federal tome la responsabilidad de decidir la infraestructura básica y promover el desarrollo.”³⁶

El centralismo, surgido de la necesidad de la unificación nacional y el desarrollo, cobró una dinámica que ha tenido por costo la conformación de un federalismo formal. La transformación del régimen federal en Nación Unitaria derivó del periodo posrevolucionario, que condicionó -los elementos- el fenómeno centralizador, toda vez que había que reconstruir y fortalecer la nación mexicana bajo los principios del “proyecto nacional”, contenida en la Constitución Política de 1917. La Carta Fundamental halló dificultades para su funcionalidad, por el hecho de que el país se encontraba, por la situación de guerra, sujeta a un gobierno federal con poderes extraordinarios, mientras los estados eran controlados por gobernadores que reunían el poder militar y civil. En este sentido, la Constitución era aspiración y no una normatividad actuante. “ Era indispensable lograr la pacificación plena del país arreglando las diferencias existentes entre los diversos grupos revolucionarios a la

³⁴ Cue Canóvas, Agustín. *El federalismo mexicano*, pp 177.

³⁵ Burgoa, Orihuela, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1991, pp 451

³⁶ Ortega Lomelín, Roberto. *El nuevo federalismo: la descentralización*, Ed. Porrúa, México, 1988, pp 12

creación de un gobierno dispuesto a actuar dentro del marco constitucionalmente definido”.³⁷

Poner término a la guerra y regresar a la normalidad institucional fueron tareas incompatibles con el propósito de dar vida a cualquier interacción institucional entre los estados y la federación. Si bien la nueva institucionalidad incrementó la interrelación de la federación con los estados, en la práctica favoreció más al poder federal creando la posibilidad de que este último, y en especial el Ejecutivo Federal, pudiera reforzar su poder y presencia en la lucha política de los Estados. Al respecto Marcello Carmagnani comenta:

“ la preeminencia del Ejecutivo en la nueva Constitución es visible en la supresión de la vicepresidencia y un debilitamiento del Poder Legislativo, observable éste último en la reducción de las sesiones del Congreso a un sólo periodo y en pérdida de su facultad que fue reservada al Ejecutivo federal en caso de desacuerdo entre las Cámaras respecto a la clausura anticipada de las sesiones del Congreso que robustece la facultad de veto del Ejecutivo”³⁸

El Poder Ejecutivo debía brindar, respuestas a la consolidación nacional e inhibir la autonomía estatal, que se confundía con el caudillismo de las entidades federativas, de los diversos jefes militares en materia económica, política y social. Para cumplir en esta etapa intermedia la consolidación, fue indispensable conjugar dos mecanismos tales como la formación de un partido político (PNR, PRM y PRI) y la presidencia de la República, afirmado como autoridad institucional y líder de dicho partido.

De allí que el periodo de 1928-1935, se encuentre en presencia de un poder Ejecutivo Federal débil con poderes reales limitados a funciones de carácter administrativo-económico y supeditados a un jefe máximo -Plutarco Elías Calles- con amplios poderes informales. “Fueron esta dualidad de poderes federales y la escasa interacción del centro con las entidades federativas las que trató de superar en un primer momento a través de la creación del Partido del Estado, el Partido Nacional

³⁷ Gamás Torruco, José. *El federalismo mexicano*, Ed Sep-setentas, México, 1975, pp 153

Revolucionario (PNR) fundado en 1929 como una confederación de partidos regionales vinculados a la federación³⁹.

Con el PNR, el gobierno federal logro fracturar el poder de los gobernadores que bloqueaban su acceso directo a los ciudadanos y a los grupos sociales en los estados. Visto así, el partido fue el mecanismo político de la federación capaz no sólo de limitar el poder de los gobernadores, sino también de dar nuevos bríos económico-administrativos, a la República. El nuevo partido subraya la dualidad del poder en la medida en que el partido concentra las áreas políticas y el Presidente de la República y su gobierno funciones económicas y administrativas.

La existencia del partido no cambio la naturaleza de las relaciones entre el verdadero jefe y sus seguidores, los gobernadores como en el pasado, venían a buscar sus órdenes a la capital.

El remedio buscado para reequilibrar el poder federal con el poder de los estados, se reveló pronto de escasa eficacia, porque a través del principio de la no reelección - incorporada en la Constitución de Querétaro - sirvió para que la federación lograra, por medio de la intervención y el nombramiento de gobernadores interinos, completar su esfera de competencia. En esta forma comienza a presentarse como una esfera de poder superior al de los estados; con el resultado de dar vida a una condición de intereses entre el Ejecutivo federal y el de los estados.

La primacía de la federación sobre las entidades federativas confluye también en el aspecto financiera, pues la centralización económica ha respondido a la urgencia de conciliar intereses plurales existentes en el espacio geohistórico mexicano. Gracias a las prácticas de compromiso, a la federación se le va progresivamente asignando un papel superior. Ello favoreció la concentración del poder en manos del Ejecutivo.

³⁸ Carmagnani, Marcello. *Federalismo latinoamericano: México/Brasil/Argentina*, Ed Colmex-FCE, México, 1994, pp 273

³⁹ Garrido, Luis Javier. *El partido de la revolución institucionalizada, La Formación del nuevo Estado de México (1928-1945)*, Ed S. XXI, México, 1982, pp 63

“...El proceso centralizador no solamente se dio en merma de campos de actividad locales. La intervención del Estado en actividades económicas y administrativas y explotación de los recursos de la nación y la operación monopólica de determinados servicios públicos, como puntuales del desarrollo económico de determinados servicios públicos, como puntuales del desarrollo económico nacional, impulsaron el gigantismo del aparato gubernamental, la contestación de recursos en la administración pública federal y múltiples expresiones más del centralismo,... De esta manera, los retos y prioridades de la reconstrucción nacional, al despegue de la industrialización y las reivindicaciones sociales de justicia, llevaron al ensanchamiento del papel del Estado y una creciente centralización. Así se entendió la estrategia para cumplir los objetivos nacionales plasmados en la Constitución”.⁴⁰

El nuevo poder de decisión se otorga al Estado y especialmente al Ejecutivo, en virtud de los artículos 27 y 123 de la Constitución. Estos artículos han puesto en manos del poder Ejecutivo un instrumento discrecional para convertirse en director de los sectores urbanos o modernos de la producción.

El poder que el Estado revolucionario tiene, se toma de las reformas sociales, contenidos en los artículos 27 y 123, que dan al Estado un carácter paternalista y reformista, otorgando facultades al poder Ejecutivo, una de las fuentes del Presidencialismo mexicano.

Esta federación de los derechos sociales, sustrayéndolos totalmente de la esfera de los estados, nos dice que el periodo de 1929-1936 es el nacimiento de un pacto federal de corte corporativo y el definitivo entierro del federalismo liberal de corte cooperativo. La emergencia de esta nueva forma del federalismo en el periodo 1929-1936, se refuerza con las reformas que permiten dar funcionalidad a los precedentes. Se hace referencia en especial “.. a la que otorga facultades al Ejecutivo para reorganizar las secretarías y departamentos”.⁴¹ Esta ley permitió la centralización de las competencias económicas en la Economía Nacional y la de las competencias laborales en el Departamento de Trabajo, encargado, en coordinación con las juntas federales de conciliación y arbitraje, de dirimir conflictos económicos de competencia

⁴⁰ Ortega Lomelín. *El Federalismo y municipalismo*, Ed FCE, México, 1994, pp 31

federal, dejando la competencia de las juntas locales de conciliación las relaciones de trabajo residuales. A lo anterior se suman las reformas al artículo 27, aprobadas en diciembre de 1933, que anulan la Comisión Nacional Agraria y crean un cuerpo consultivo designado por el Presidente, Comisiones mixtas con representantes de la federación y de los estados, Comités locales ejecutivos y comisariados ejidales para cada núcleo de la población.

El control de la nación sobre los recursos naturales significaba que el nuevo Estado tendría que crear su propia fuerza sin recurrir a fuerzas ajenas o contrarias a él. Estas significaciones son plenamente incluidas en la Constitución Federal de 1917, y desarrolladas concretamente en sus artículos 27 y 123, por lo cual las discusiones sobre la forma del Estado mexicano pasaría a segundo plano, y empieza a consolidarse, a través de las facultades extraordinarias que le otorguen los citados artículos al poder Ejecutivo, el Presidencialismo mexicano. El principio federal pasaba simultáneamente a un plano secundario.

⁴¹ Cargmanani. op. ci., pp 285

2.2 LAZARO CARDENAS Y LA CONSOLIDACION DE LAS INSTITUCIONES POLITICAS.

Cuando Lázaro Cárdenas asume la presidencia de la República, el contexto estaba orientado hacia un federalismo de corte corporativo, pero todavía no se había conciliado por la persistencia de una dualidad de poderes en el gobierno federal: el del jefe máximo o maximato y el del presidente, dotado el primero de vastos poderes políticos que ejercía a través del partido, y el segundo, de un poder esencialmente formal que sólo ejercía a nivel económico-administrativo.

Todas las medidas adoptadas por Cárdenas al inicio de su gobierno se orientaron a romper la dualidad de poder concentrado en la figura del presidente. En esta forma se anulaba no sólo el jefe máximo, sino también la fuerte autonomía de los poderes estatales.

“ Cárdenas lo consiguió, sustrayendo a los comandantes de las zonas militares a través de 607 cambios de mandos en escasos dos años y por otra parte, declarando desaparecidos los poderes en los estados por perturbación del orden interno, lo que permitió remover a 14 gobernadores y facilitar la renovación de los tres poderes en dichas entidades”⁴².

A esta misma lógica responden las otras iniciativas del presidente Cárdenas en especial los desafueros de Diputados y Senadores, y la reforma constitucional que suprime la inmovilidad de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, al hacer coincidir su permanencia en la misma con los seis años del periodo presidencial. La designación de nuevos magistrados que “comprendieron la ideología política del régimen es visible la injerencia del gobierno.

Así, con un Congreso y un Poder Judicial más acorde con la política presidencial, se aceleró el proceso de reformulación del Pacto Federal. El mecanismo que lo garantizó fue la ley de expropiación por causa de utilidad pública que reglamentó la Fracción VII del artículo 27 de la Constitución. La ley de expropiación que elabora la Presidencia de la República, en uso de las facultades extraordinarias en materia económica y social conferidas por el Congreso, se aprobó en noviembre de 1936.

Dicha ley transfiere a la federación las competencias de los estados en lo relativo al desarrollo y aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación, a fin de realizar “ la equitativa distribución de la riqueza monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase”⁴³ , a través de la creación, fomento o conservación de una empresa y de centros de población.

A través de la función social de la propiedad el Ejecutivo logra unir la dimensión política con la económica, conjugación que es explicada en el Plan Nacional de Desarrollo (1935) que dio efectividad al proyecto expuesto en el Plan Sexenal (1935). Dicho Plan contiene un “ proyecto político que es a la vez continuidad, porque identifica los sectores y las áreas económicas, que permitirán dar vida a un nuevo Pacto Federal y a una economía nacional “autosuficiente”, y que conjugara la legítima defensa de los intereses nacionales con la organización de un mercado interno regulado a partir de la esfera federal”⁴⁴ .

La idea central del plan era la necesidad de una centralización, pues la sociedad mexicana es considerada incapaz de organizarse. El Plan atribuye esta función organizativa al Estado Federal, que puede implantarla ligando a las clases medias, y a las populares a través del respeto de la propiedad privada, exigencia de la clase media, y al mejoramiento de las condiciones materiales de las clases populares. El propósito del gobierno cardenista era llevar adelante una política de masas, pero de masas organizadas que respaldaran las acciones revolucionarias del Estado, y que al tiempo permitieran que los poderes sociales tuvieran rostro e identidad, para así racionalizar el dialogo colectivo. A ello José Fernández Santillán apunta que

“Durante la etapa cardenista, la sociedad y el Estado mexicano entra de lleno en una etapa de organización y movilización, que fue el complemento de la consolidación institucional del movimiento armado iniciado en 1910. El Estado posrevolucionario fue el elemento que

⁴² Medin, Tzvi. *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, Ed. S. XXI, México, 1990, pp 103

⁴³ Loc. cit.

⁴⁴ Cordova, Arnaldo. *La Revolución en crisis, la aventura del maximato*, Ed. Cal y arena, México, 1995, pp 448

logró dar coherencia y contenido en términos nacionales a todo un proyecto de desarrollo ligado fuertemente a los compromisos sociales”⁴⁵

En efecto, fue Cárdenas quien logró atraer hacia el seno del gobierno las fuerzas obreras y campesinas, fuerza motriz de la revolución. Para comprender la gestión que la política cardenista tuvo para el estado mexicano, basta recordar el grado de descrédito a que había llegado el maximato callista frente a las masas. La forma en que Cárdenas atrajo la fuerza de las masas para dar impulso a su programa revolucionario, marcaría el contenido de las instituciones. Como dice Fernández Santillán “ las fuerzas revolucionarias encontraban a su Estado y éste actuaba en nombre del pueblo”⁴⁶. La dinámica masas-instituciones fue tan estrecha que no resultaba extraño que después de un movimiento popular en pos de una conquista revolucionaria, emergía la vía institucional para resolverlo.

Las masas organizadas quedan incorporadas al partido cuando el PNR se transforma en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), en donde es menos importante la estructura regional originaria, para dar cabida a una conformación sectorial propia de su carácter pluriclasista. El PRM recibió una estructura nueva para dar lugar a los intereses de los diferentes sectores de la vida nacional. Los militares o simpatizantes se encontraban repartidos en cuatro sectores: agrario, obrero, militar y popular. Estos sectores se reunían ante cada elección nacional o estatal para decidir de común acuerdo sobre los candidatos (al paso del tiempo sólo para conocer las decisiones del Presidente).

La transformación del PNR en PRM permitió ampliar considerablemente su base, especialmente para incorporar en su seno a la armada e impedir sus intervenciones ilegales. En esta época el partido fue eficaz máquina política que se imponía al Presidente mismo, al poco tiempo acuso de corrupción y demagogia.

El PRM se convertía en una fuerte máquina política. No se trataba de la reestructuración política de un partido, sino de la reestructuración política de la

⁴⁵ Fernández Santillán, José. *Política y Administración Pública*, Ed. INAP, México, 1981, pp 70

Nación. El PRM , además de continuar el desempeño de las funciones políticas a que abocó su predecesor añadió otros. Los sectores obtuvieron, a través de los nuevos órganos nacionales del partido, un contacto y comunicación más directo con la administración federal, al tiempo que ésta última tomaba a su cargo trascendentes tareas de reformas económicas.

El mismo proceso es patente para el sector agrario en el mandato que recibe el Estado Federal a ajustarse al artículo 27 de la Constitución. “ El Ejecutivo Federal tiene ahora la obligación de dotar de recursos agrícola a todo el núcleo de la población: tierras, bosques y aguas.”⁴⁷

Gracias al nuevo Código agrícola, toda resolución del Ejecutivo, como suprema autoridad agraria, cobra un carácter definitivo y en ningún caso podía ser modificado, y favorece así el reparto de más de la mitad de la tierra irrigable del país y la creación de un nuevo segmento social, los ejidatarios.

El control del Estado Federal sobre el campo y las organizaciones obreras le permitió extender sus competencias económicas a los energéticos y las comunicaciones, con el fin de dinamizar e impulsar el desarrollo industrial del país.

El nuevo Pacto Federal asume así una contradicción esencialmente centralista y corporativa a fines de los años treinta. Su efectividad es explicable por el proceso revolucionario de 1910-1920, y por la posibilidad ofrecida por el contexto nacional de reformular los fundamentos ideológicos presentes en la Constitución de 1917, lo que favorece la reconducción de todas las instancias sociales hacia la esfera federal. En esta forma, el federalismo mexicano adquiere hacia 1940 las características de Estado nacionalista corporativo que todos le han reconocido. El proyecto corporativista, en efecto, logró articular políticamente el segmento social de los obreros y los campesinos, que por ser un segmento estratégico da la impresión de

⁴⁶ Loc. cit.

⁴⁷ Chávez Hernández, Alicia. “ De la economía a la economía nacional 1926-1940”, en Manuel Miño (coord), *Cincuenta años de la historia en México*, Ed Colmex, México, 1991, pp 315

estar ante un Estado Federal omnipresente. Esta omnipresencia depende sobre todo de que el Estado federal es el único organizado nacionalmente y capaz de hacer trascender a través de sus funcionarios sus mensajes en el territorio y en la sociedad mexicana. Son estas condiciones históricas las que permiten comprender la asimilación de una cultura política nacionalista-corporativa cuyo referente principal es la figura presidencial; pero al mismo tiempo tiende a subestimar la colaboración que se dio entre estados y federación que por hecho de que las instituciones sociales no organizables por el Estado tienen en ese periodo sus referentes esenciales en los estados y en los municipios.

A partir de 1940, se empieza a dar un desarrollo nacional en todos los campos de la actividad, ellos gracias a la estabilidad política que empezaba a experimentar con la formación en 1929 (PRN) y reestructuración en marzo de 1938 (PRM), del partido en el poder y la participación de las masas en la creación del proyecto de desarrollo. La política de masas y la consolidación del poder Ejecutivo como el “ jefe de todas las instituciones del país”, permite la consolidación del presidencialismo.

Los años de 1960 son entonces de mayor fuerza del gobierno federal, y son también los años que comienzan a manifestarse una primera reacción al federalismo centralizador, que se hizo sentir especialmente a partir de los sectores urbanos. Así lo ilustran los paros, huelgas y manifestaciones de afines de los años cincuenta y el movimiento de 1968, que obligará al gobierno federal a iniciar una apertura política capaz de dar voz a las demandas de la nueva ciudadanía.

La crisis del federalismo centralizador termina por correr pareja con la del Estado corporativo. La historia a partir de los fines de los años sesenta muestra bien a las claras la estrecha correlación entre Federalismo devaluado y Estado corporativo, encuentra, especialmente durante las presidencias de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), su sostén más robusto de las políticas populistas implementadas por el gobierno federal con el fin de capturar -sin lograrlo- el

estar ante un Estado Federal omnipresente. Esta omnipresencia depende sobre todo de que el Estado federal es el único organizado nacionalmente y capaz de hacer trascender a través de sus funcionarios sus mensajes en el territorio y en la sociedad mexicana. Son estas condiciones históricas las que permiten comprender la asimilación de una cultura política nacionalista-corporativa cuyo referente principal es la figura presidencial; pero al mismo tiempo tiende a subestimar la colaboración que se dio entre estados y federación que por hecho de que las instituciones sociales no organizables por el Estado tienen en ese periodo sus referentes esenciales en los estados y en los municipios.

A partir de 1940, se empieza a dar un desarrollo nacional en todos los campos de la actividad, ellos gracias a la estabilidad política que empezaba a experimentar con la formación en 1929 (PRN) y reestructuración en marzo de 1938 (PRM), del partido en el poder y la participación de las masas en la creación del proyecto de desarrollo. La política de masas y la consolidación del poder Ejecutivo como el “ jefe de todas las instituciones del país”, permite la consolidación del presidencialismo.

Los años de 1960 son entonces de mayor fuerza del gobierno federal, y son también los años que comienzan a manifestarse una primera reacción al federalismo centralizador, que se hizo sentir especialmente a partir de los sectores urbanos. Así lo ilustran los paros, huelgas y manifestaciones de afines de los años cincuenta y el movimiento de 1968, que obligará al gobierno federal a iniciar una apertura política capaz de dar voz a las demandas de la nueva ciudadanía.

La crisis del federalismo centralizador termina por correr pareja con la del Estado corporativo. La historia a partir de los fines de los años sesenta muestra bien a las claras la estrecha correlación entre Federalismo devaluado y Estado corporativo, encuentra, especialmente durante las presidencias de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), su sostén más robusto de las políticas populistas implementadas por el gobierno federal con el fin de capturar -sin lograrlo- el

consenso de los segmentos sociales que se encontraron fuera de los arreglos corporativos y de las políticas centralizadores.

Posiblemente respecto de la crisis del federalismo de corte centralizador sea verdad adagio de que “que mucho abarca poco aprieta”. El fracaso de una ulterior expansión del gobierno federal, muy notorio de los años ochenta, permitió una reformulación de las viejas políticas favoreciendo el redescubrimiento de un horizonte federal.

El análisis del sistema político mexicano a luz de la institucionalización del cambio político, de los equilibrios y controles instrumentales por la Presidencia y de la distribución y concentración de poder, nos permite ver que la vida política esta exclusivamente organizada por el Partido Oficial y la Presidencia.

2.3 EL PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO Y EL FEDERALISMO.

En México el Presidente de la República ejerce un fuerte control sobre las demás autoridades, tanto federales como locales. Esta situación viene del modo en que está organizado los poderes ya que los puestos de elección popular en el país, están ocupados por personas sometidas al régimen y a su Presidente. Es fácilmente perceptible la absorción de los poderes por un hombre cuya autoridad es prácticamente ilimitada.

Para comprender el fenómeno del predominio del Poder Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial - fenómeno al cual se le ha denominado presidencialismo- es de gran envergadura analizarlo no sólo por las atribuciones que la Constitución le otorga, sino además es prioritario observar otros factores no explícitos en la Constitución, elementos que han contribuido a fortalecer al Ejecutivo.

Es indispensable, en primer lugar, establecer una serie de elementos que nos permita caracterizar lo que se entiende como presidencialismo; al respecto Jorge Carpizo afirma

- a) "El poder Ejecutivo es unitario. Esta depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El Presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el Presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso
- e) Ni el Presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
- f) El Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.
- g) El Presidente no puede disolver el Congreso pero no puede darle un voto de censura"⁴⁸

Una vez señalados los rasgos distintivos de un régimen presidencialista es el momento de puntualizar que el Federalismo en México se ha caracterizado desde su instauración por una preeminencia del poder Ejecutivo sobre los poderes Judicial y Legislativo.

⁴⁸ Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, Ed. S XXI, México, 1994, pp 14

Federalismo Mexicano

A pesar de que acertadamente ciertos autores - como José Gamas Torruco en su obra el Federalismo Mexicano - sostienen, que este predominio del Ejecutivo fue necesario para consolidar la nación después de la revolución, es apreciable que en la actualidad ya no es necesaria esta preeminencia , pues podemos constatar que en la actualidad se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo de las entidades federativas y municipios. Pero de estos obstáculos hablaremos más adelante.

El Presidente es el líder político de la Nación, gracias a la existencia de un partido político oficial del cual es el jefe; la gran mayoría que le apoya en el Congreso de la Unión le permite jugar un papel determinante en materia de legislación, y dirige, en fin, una administración enteramente adecuada a sus fines. El Presidente de simple jefe ejerciendo el poder de una manera personalista, se transformo, al curso de los años, en el líder de un partido nacional estructurado.

Antes del gobierno del General Porfirio Díaz, México sufría de una gran inestabilidad institucional. Era casi una ley , un hábito político, que bueno o malo el jefe del Estado debía ser derribado antes de finalizar su mandato. La dictadura porfirista trajo el orden y la estabilidad “ gracias” al estilo autoritario de su administración. Después de la Revolución, los presidentes Carranza, Obregón y Calles renovaron los hábitos antiguos de la vida política mexicana en la cual la personalidad del hombre de Estado era elemento esencial de su poderío.

El presidente era el caudillo, el hombre fuerte que gobernaba solo. Se aceptaba todo del presidente: corrupción, crueldad, a condición de que él actuara personalmente y eficazmente. El jefe del ejecutivo ocupaba la escena política, con el apoyo de una formación partidaria eficaz. Por el contrario los diversos grupos luchaban entre ellos para obtener los favores del presidente, aunque su apoyo no ofrecía ninguna garantía al jefe del Estado, que se veía frecuentemente traicionado por sus “ fieles”. Para adquirir y conservar el poder el presidente no debía contar sino con el uso de la fuerza y la marginación de sus oponentes.

Federalismo Mexicano

Así, el predominio del poder Ejecutivo, en el caso mexicano, tiene sus fuentes o facultades que descansan no sólo en la Constitución, sino que aunado a ellas se encuentran una serie de elementos que fortalecen en mayor medida el predominio del poder presidencial, factores externos conocidos como: atribuciones metaconstitucionales o extralegales.

En el caso de nuestra Carta Magna, podemos observar que se le confiere al poder ejecutivo una serie de atribuciones y competencias que hacen de este un poder que tiene supeditados a los poderes Legislativo y Judicial.

En la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual se encuentra vigente hasta nuestros días, podemos encontrar los principales artículos que confieren atribuciones y competencias al Poder Ejecutivo.

En el artículo 80 de nuestra constitución de 1917, se señala que el ejercicio del poder Ejecutivo descansa en un solo individuo, al cual se le denomina presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a esta forma de organización del Ejecutivo, que Jorge Carpizo clasifica como Ejecutivo Unitario.

En el artículo 81 de nuestra Carta magna, se señala que la elección del presidente será en los términos que disponga la ley electoral y de una manera directa. En el artículo 82 se disponen los requisitos para ser presidente. El principio de no reelección, al igual que el periodo presidencial se encuentran consagrados en el artículo 83.

Otros artículos de la Constitución que le atribuyen el predominio al Poder Ejecutivo son:

Artículo 27 y 123, al respecto la Constitución política mexicana se confiere las funciones para hacer efectivo los anteriores artículos; hace que la Presidencia de la República monopolice las funciones que se apuntan en dichos preceptos

constitucionales, dándole supremacía política a la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en todo el territorio nacional.

Artículo 71, en este se señala que el Presidente interviene en el procedimiento para la formación de leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley. Es pertinente señalar que en la historia del país, el Presidente es quién ha enviado la gran mayoría de las iniciativas, las cuales han sido aprobadas sin mayor discusión por el Congreso, ya que el Presidente lo controla a través de facultades metaconstitucionales (las facultades metaconstitucionales son otra fuente de poder del Presidente de tal magnitud que a pesar que el Ejecutivo tiene limitaciones en la Constitución en la práctica no se realiza esto se debe a que el Presidente a través de las facultades extralegales supedita al poder Legislativo y Judicial. Es importante señalar que en la práctica las facultades extralegales y constitucionales se combinan para darle una particularidad a nuestro sistema)

En el artículo 72, inciso B se le confiere al Presidente la posibilidad de vetar proyectos que el envíe el Congreso. Finalmente, cabe señalar que las razones por las cuales el Presidente ha logrado subordinar al poder Legislativo y a sus miembros es debido a las facultades extralegales.

En el artículo 89 Constitucional, se señala que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia son designados por el Presidente de la República y son sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores. Esto se realiza con el supuesto de lograr la autonomía de los Ministros. A pesar de estas previsiones, en la práctica como el Legislativo en México no es un poder efectivo sólo resulta un trámite; ya que el Legislativo apoya las decisiones del Ejecutivo por su subordinación.

En primer lugar, se encuentra al hecho según el cual el Presidente de la República tiene el control sobre el Congreso. Esto se explica porque el Congreso en su mayoría esta conformado por integrantes del Partido Oficial al cual pertenece el Ejecutivo. En este caso el Ejecutivo es el líder del partido, a pesar de que formalmente se señale

que la jefatura corresponde a un Comité Ejecutivo. Aunado a este hecho se encuentran otras razones que incrementan la supeditación del poder Legislativo al poder Ejecutivo: una de estas razones, es aquella por medio de la cual los Diputados y Senadores desean no truncar una carrera política, es decir, buscan seguir obteniendo otros cargos dentro de la administración, por lo que para obtener estos cargos supeditan sus funciones a los intereses de su partido y del Presidente. Con esto buscan obtener el “favor de los dirigentes del partido y en última instancia de la voluntad presidencial”⁴⁹

Bien señala Jorge Carpizo que el debilitamiento del poder Legislativo se debe a que la “gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política”⁵⁰

Otro elemento extralegal que le da una fortaleza al Ejecutivo, es aquel en el cual el poder Judicial esta subordinado al Presidente, esto se debe a “ La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado”⁵¹. Al respecto es pertinente agregar que esta supeditación del poder judicial, se explica por el “hecho de que los magistrados y ministros de la Corte son nombrados por el Senado a petición del Presidente de la República”⁵². Lamentablemente los funcionarios ostentan una admirable lealtad, pero a expensas de la eficacia en la aplicación de un sistema. Finalmente, otros factores extralegales, que inciden en la preeminencia del Ejecutivo, son:

- a) El ejecutivo es jefe del partido predominante, en el cual amalgama a las grandes centrales campesinas, profesionales y obreras.

⁴⁹ Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*, Ed. Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1982, pp 39

⁵⁰ Carpizo, Jorge. *El Sistema presidencial mexicano*, Ed. S XXI, México, 1994, pp 25

⁵¹ Loc. cit.

⁵² Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*, pp 28

- b) La dependencia de jefes del ejército respecto al presidente.
- c) Controlan en gran porcentaje la distribución de recursos públicos.

Todo esto incide para construir un sistema, el cual se caracteriza en la práctica por dejar sin una verdadera representatividad a los ciudadanos -a través de la Cámara de Diputados- y a las entidades federativas - a través del Senado-. En el caso de la representatividad de las entidades federativas, al quedar esta casi nulificada, por la supeditación del Senado al Ejecutivo, origina que atribuciones de competencias de los gobiernos estatales, en los hechos sean acaparadas y realizadas por el gobierno federal. Esto origina que en esta división de competencias el gobierno de los Estados y municipios estén supeditados a los designios y planes del gobierno federal.

2.4 LA PREEMINENCIA PRACTICA DEL PODER FEDERAL SOBRE LOS PODERES DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y LAS POLITICAS DE LA SUBVENCIONES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Como se menciona, el presidencialismo al supeditar al poder Legislativo, -en este caso el Senado de la República- cercana la representatividad de las entidades federativas, lo cual es un elemento que incide para que se de una función ineficaz en la representatividad de los Estados por parte de las Cámaras.

Lamentablemente, esta preeminencia del poder federal sobre los poderes de los Estados no termina en el control del Senado, sino que además existen otras injerencias que ocasionan una concentración de facultades en el gobierno federal. A pesar de que teóricamente en un sistema federal coexisten dos órdenes de gobierno: el gobierno federal y el gobierno de los estados, los cuales tienen un principio de igualdad jerárquico. A pesar de que teóricamente es un sistema federal coexisten dos órdenes de gobierno (el gobierno federal y el de los estados), los cuales tienen un principio de igualdad jerárquica, en los hechos se observa que el poder federal ha incrementado sus ámbitos de competencia a través de la apropiación de competencias estatales y municipales; esto se ha dado a tal grado que el gobierno federal ha rebasado y alterado la soberanía de las entidades federativas.

La existencia de dos órdenes de gobierno en un sistema federal se explica porque a partir del momento en que se realiza el Pacto Federal, las entidades federativas crean un órgano que se encarga de los intereses generales, para lo cual delegan algunas facultades al gobierno federal. Por ello es de capital importancia señalar que las entidades federativas, al realizar el Pacto Federal, crean al poder Federal. Este hecho se sustenta por las siguientes deducciones:

- a) En un sistema central o unitario no existen dos órdenes de gobierno, es decir, sólo existen un poder que delega funciones, por tanto no hay una división en las funciones de gobierno.

b) Antes de que se realice un Pacto Federal no existen más que el poder de cada estado, pero al realizar el Pacto Federal se crea un nuevo órgano de Gobierno que es el Federal, el cual se encargará de las funciones que le confieren los Estados. Los Estados realizarán las atribuciones que no deleguen al poder federal, por lo que en un sistema federal coexistirán dos órganos de gobierno, y sus atribuciones serán establecidas por la Carta Magna.

Ahora bien, un problema medular originado por la coexistencia de dos órganos de gobierno, es el de determinar la mejor manera de dividir las facultades para cada uno. En el sistema político mexicano, la ausencia de una adecuada repartición de competencias ha originado una supeditación de los gobiernos estatales y municipales al gobierno federal. Dicha supeditación ha propiciado que las entidades federativas no tengan un desarrollo adecuado. Ejemplo claro de la supeditación se encuentra en el aspecto financiero. Al respecto, se observa que las entidades federativas y municipios integran sus presupuestos de las participaciones federales que se les otorgan, las cuales son limitadas e insuficientes para permitir a los Estados y municipios realizar una administración eficiente. Al otorgarse el 80% del presupuesto nacional al gobierno federal, el 16% a los Estados y el 4% restante a los municipios, demuestra la concentración del presupuesto en el gobierno federal. Este hecho origina que muchos de los programas por realizar en los Estados tengan que solventarse por el gobierno federal, ya que el presupuesto de los Estados es insuficiente. Esta falta de presupuesto provoca que muchas competencias que en teoría corresponden solventar a los Estados y municipios, sean realizadas por el gobierno federal, ocasionando la preeminencia del poder federal en ámbitos de las entidades federativas.

La supeditación de los gobiernos estatales y municipales al poder federal, propician que en la práctica no se realiza lo que la misma Constitución protege para los estados, es decir, no se da el ejercicio pleno de la soberanía de los Estados. La soberanía de está limitada por un factor político que podemos considerar como el origen de grandes males: el Presidencialismo. El poder Ejecutivo con “ las amplias facultades Constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar

a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas”⁵³ incide en la acotación y la violación de la soberanía de los Estados.

Pero el espectro de la preeminencia del poder federal sobre el de los estados, no solo abarca aspectos políticos, económicos o financieros, sino que recae sobre el control de una gran gama de aspectos culturales y de otra índole.

Ciertos eruditos en el tema del Federalismo mexicano, justifican la preeminencia del poder federal en sus orígenes en el país, para proporcionar y lograr un desarrollo estable. Sin embargo, la función que propició la preeminencia del gobierno federal, ya no se justifica en la actualidad; por el contrario podemos observar que en la actualidad, la concentración y la preeminencia del gobierno federal está ocasionando un desarrollo desigual y un debilitamiento político y económico a las entidades federativas.

Otra tesis que se ha sostenido para señalar la necesidad que se tuvo en el país para darle una preeminencia al gobierno federal, es la necesidad de un poder facultado para reaccionar rápidamente ante problemas que requerían de una respuesta inmediata.

Sin embargo, en la actualidad es necesario acotar las atribuciones del poder federal, acotación que implicaría hacer un nuevo reparto de competencias. Por un lado el gobierno Federal podría seguir con las competencias respecto a la defensa de la soberanía nacional, la ayuda en casos de d de desastre, pactos con otras naciones, y cuestiones que competen o interesen a la totalidad del país. Por su parte el gobierno de los Estados y municipios tendrían las competencias más inmediatas a su campo de acción es decir, planeación al desarrollo de industrias, educación, salud y demás satisfactores para su entidad.

Para todo ello, sería necesario contar con una voluntad política y, terminar o delimitar las políticas de la subversiones. Como señala Jacinto Faya Viesca

⁵³ Carpizo, Jorge. *El presidencialismo...* pp 26

“ uno de los rasgos que ejemplifican la preeminencia del poder federal sobre los poderes de los Estados, son las subvenciones o participaciones federales a las entidades federativas ...En la mayoría de los Estados de la República, sus presupuestos públicos se componen en más de un ochenta por ciento de las participaciones federales que reciben, pasando lo mismo con los municipios, quienes forman en gran parte sus presupuestos con las participaciones que les entrega las tesorerías de sus estados”⁵⁴

Las políticas de las subvenciones, son un instrumento a través del cual el Gobierno Federal acude en auxilio de los Estados. En México el gobierno federal auxilia a los Estados más pobres para darles la suficiencia de que gozan los Estados más ricos, en otras palabras, se busca que no exista una dramática desigualdad entre los Estados federados. En México la mayoría de las entidades federativas componen su presupuesto público con 80% de participaciones federales esto se debe a que el gobierno federal controla casi en su totalidad la recaudación financiera. De la recaudación financiera el gobierno federal traslada a los estados un porcentaje para incrementar sus presupuestos. Por lo tanto, la subvenciones tiene el papel de incrementar el presupuesto de los Estados debido a la insuficiencia económica de ellos.

Ante esto, es vital readecuar la organización política del país, buscando reestructurar las competencias de ambos órdenes de gobierno, de tal manera que los poderes tanto federales como estatales tengan una más equilibrada repartición de atribuciones y competencias. Todo esto ayudaría a disminuir la dependencia financiera económico y política de los Estados hacia el poder federal. La dependencia que se da en diversos campos son factores que han propiciado un desarrollo limitado y supeditado en las entidades federativas y que constituyen los grandes males y las aberraciones en la práctica del sistema federal en México.

⁵⁴ Faya Viesca, Jacinto. *El federalismo mexicano*, Ed. INAP, México, 1988, pp 163

2.5 LA FUERTE DEPENDENCIA ECONOMICA DE LOS ESTADOS RESPECTO AL PODER FEDERAL.

En el apartado anterior se señaló que las políticas de subvenciones son un elemento que ha distorsionado el régimen federal, ya que estas son una muestra clara de la preeminencia del Gobierno Federal sobre el de las entidades federativas. Esta supeditación de las entidades federativas respecto al Gobierno Federal, ha ocasionado que los gobiernos estatales dependan económicamente del Gobierno Federal, a tal grado que el 80 % de los presupuestos públicos de las entidades federativas sean aportados por el Gobierno Federal.

Muchos especialistas en el tema del federalismo mexicano consideran que el problema en México para alcanzar un auténtico federalismo, radica en el contexto en que se implantó el sistema federal. Al respecto, debe señalarse que aunque haya sido diferente la génesis en la instauración del federalismo en México, no debe ser causa para obstaculizar el desenvolvimiento del régimen en cuestión, ya que al establecerse como norma máxima en la Constitución se implementaron (por lo menos formalmente) los elementos necesarios para impulsar la funcionalidad del régimen federal. El problema medular radica en que el gobierno central no a tenido la voluntad política para propiciar la funcionalidad del federalismo. Muy por el contrario, el gobierno central a adoptado y mantenido ciertos mecanismos para la centralización del poder, esos mecanismos implantados son, entre otros:

- La preponderancia del Poder Ejecutivo, sobre el poder Legislativo y Judicial.
- El partido oficial, que es un elemento que fortalece el poder del Ejecutivo.
- El control político de los gobernadores por parte del presidente de la República.

Todos estos instrumentos, nos indican la verdadera voluntad que a perneado ha las reformas realizadas por el centro. Es decir, se ha buscado mantener el poder centralizado.

Federalismo Mexicano

Es pertinente señalar, que en la teoría federalista existen una serie de caracterizaciones de las diferentes formas en que puede desenvolverse un régimen federal . Por ejemplo se puede encontrar un federalismo coordinado, el cual se caracteriza porque “ opera lo más cercanamente posible al esquema constitucional. Federación y estados actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones”.⁵⁵

Otro tipo de federalismo es el orgánico “... en el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan preeminencia real sobre los estados. Corresponde a aquél llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeñan un liderazgo político muy acusado”.⁵⁶

Ambas modalidades federalistas son los casos extremos y por lo tanto los menos óptimos por sus consecuencias prácticas; a pesar de ello, en el caso de México podemos observar que tiene el perfil que nos permitiría encasillarlo en el federalismo orgánico, ya que se otorga al Gobierno Federal amplias facultades - la preeminencia del Ejecutivo- que le otorgan preponderancia sobre las entidades federativas.

El federalismo más óptimo - al parecer- es el cooperativo, que“... implica que tanto el Gobierno Federal como los gobiernos provinciales colaboran sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines”.⁵⁷

Lamentablemente, para alcanzar el federalismo cooperativo, es de capital importancia realizar un reparto de atribuciones que no propicie una dependencia demasiado marcada hacia un poder determinado. En el caso mexicano, es necesario reformar la Constitución, buscando terminar con los elementos que fortalecen el régimen

⁵⁵ Sawyer Geoffrey. *Moder Federalism*; C.A. watts & Co.Ltd, 1969, p 64 y ss., cit. por Gamas Torruco. op. cit. p 140

⁵⁶ *Ibid.*, p 147

⁵⁷ *Ibid.*, p 145

presidencialista, el cual da origen a un centralismo que hace inoperante el sistema federal.

Mientras no se erradique dichos elementos que propician la inoperancia del sistema federal, todo lo que se realiza no será más que una serie de paliativos y reformas coyunturales. Es decir, serán líneas de trabajo improductivas ya que las reformas sólo serán superficiales y no atacarán el origen de los elementos que han atrofiado el régimen federal.

Es pues indudable que mientras no se reformen los elementos que propician la inoperancia del federalismo, ni remomentaneamente podemos concebir que los mecanismos que se implanten ayudaran a una mejor operancia o una real implantación del federalismo, y como consecuencia seguirán vigentes los vicios que imperan por la preponderancia de un Gobierno sobre todo el espectro político nacional.

México, necesita de una reforma profunda para alcanzar un federalismo, no sólo formal sino que se materialize, ya que en la actualidad existen vicios en nuestro régimen, que han originado una dependencia de los gobiernos estatales respecto al gobierno federal. Ante ello, se debe dotar a las entidades federativas de una autonomía y solvencia económica para que puedan satisfacer más oportunamente a sus comunidades.

A pesar de que en el país, se han implementado “ dos instrumentos fundamentales de redistribución del ingreso y gasto público, que tiene como característica primordial y primaria el que sustentan en la coordinación entre el nivel federal y estatal : el Convenio Único de Desarrollo (CUD) y el Sistema de Coordinación Fiscal”.⁵⁸ No se ha dotado suficientemente de la capacidad económica que requieren los Estados y municipios para poder realizar sus competencias adecuadamente. Es decir, a que dichos intentos son aún limitados e insuficientes los presupuestos que recaen en ellos.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se implemento para

⁵⁸ Ortega Lomelín, Roberto. *El nuevo federalismo: La descentralización*, Ed. Porrúa, México, 1988, pp 281

- Evitar la múltiple tributación.
- Dar congruencia a los ordenamientos de la Federación.
- Operar como mecanismo “equilibrado” de recursos entre estados y municipios”

Este último punto busca cambiar la asignación de participaciones a entidades con mayor desarrollo económico y al mismo tiempo que las entidades con menores recursos reciban más. Esto ha repercutido en los estados con mayores recursos ya que estos subsidian a los de menores recursos, sin siquiera aumentar el monto a distribuir.

Podemos concluir, “... el actual sistema de participaciones fiscales de la Federación hacia los estados - 80 por ciento para el gobierno central y el resto a repartirse entre entidades y municipios- es <<centralista, obsoleto, inequitativo e injusto>>”.⁵⁹ El sistema de participaciones fiscales de la Federación hacia los Estados, es centralista, debido a que los recursos son acaparados en su mayoría por el gobierno federal; se considera obsoleto porque bajo este mecanismo el gobierno central tiene el 80% del presupuesto y los Estados y Municipios el 20%, el cual no permite cubrir sus necesidades y problemas de manera adecuada, debido a la diferencia de recursos. Finalmente es inequitativo e injusto, porque los Estados no cuentan con el presupuesto necesario para realizar una administración y resolución de problemas más pronta y adecuadamente. Por estas razones es que se considera que el sistema de participaciones fiscales es ineficiente.

A través de la centralización de decisiones y recursos a nivel central, se puede observar un desequilibrio en la asignación del gasto en los tres niveles de gobierno - Federación, Estatal y municipal-. Aunado a esto existe una distribución inequitativa entre municipios y estados, concretamente “ 63% del gasto bruto total de las entidades federativas durante el periodo 1982-1991, se concentro en siete estados: Baja California, Jalisco, México, Nuevo León, Tabasco, Veracruz y el Distrito Federal”.⁶⁰

⁵⁹ “Consenso para acabar con el centralismo económico”, en Rev. Epoca, No. 223, Año 95, pp 12

⁶⁰ “Federalismo fiscal en México”, Rev. Federalismo y Desarrollo, Ed. Banobras, Año, 9, No. 52, pp 59.

En relación al Convenio Único de Desarrollo es importante señalar, que es un instrumento que permite coordinar dos sistemas de planeación coexistentes, de tal manera que propicie un desarrollo congruente. Jurídicamente el Convenio Único de Desarrollo no es más que

“... la materialización de los principios del federalismo cooperativo a través de un acuerdo de voluntades asumidos por dos entes con personalidad jurídica, que están autorizados legalmente para hacerlo y que cuentan con la competencia requerida para establecer en ámbitos concurrentes y de interés común, derechos y obligaciones relativos a la función administrativa, vinculándose entre sí a través de ese instrumento, en el que deberán reservar las formalidades presupuestadas legalmente, y al que se deberán dar publicidad para que surta efectos”.⁶¹

La finalidad del Convenio Unico de Desarrollo son principalmente

- El fomento e impulso del desarrollo integral del país.
- El tránsito hacia una sociedad más igualitaria.

En suma, el Convenio ha permitido vincular el Plan Nacional con la planeación estatal, esto ha vigorizado la coordinación de acciones y recursos entre la Federación los Estados. Sin embargo este sistema mantiene un vicio, según el cual el poder Federal controla el presupuesto y otorga un ingreso a los estados y municipios que no les permiten solventar sus necesidades, a tal grado que varios municipios tienen deudas

Podemos concluir que en la realidad inmediata en México existen rasgos que representan un régimen. centralista. Hasta ahora se ha analizado la génesis y la evolución del federalismo en México, además de los instrumentos implementados para fortalecer el régimen federal. A pesar de los esfuerzos podemos constatar que la inoperancia del sistema federal se ha dado hasta la actualidad debido a los vicios señalados y a las equivocadas políticas implementadas por los Gobiernos Federales.

Es por lo tanto de suma importancia observar los instrumentos que han implementado los presidentes de los dos últimos sexenios, ya que ambos, en sus

Federalismo Mexicano

respectivos planes de desarrollo, han reconocido la necesidad de reformular el Federalismo. Es por ello importante analizar sus mecanismos y analizar sus propuestas.

⁶¹ Ortega Lomelín, *El nuevo Federalismo...* pp 284

3 EL REFORZAMIENTO DEL PACTO FEDERAL.

La centralización política, administrativa y económica es en México un fenómeno secular. La centralización incide en una compleja multiplicidad de aspectos y ha acarreado una larga lista de males, mayores conforme se alejan de las razones que motivaron el proceso centralizador después de la Revolución mexicana, básicamente la consolidación del nuevo Estado.

Aunque con antecedentes en las acciones de gobiernos anteriores, la demanda de detener el proceso de centralización fue expresada en 1982, como una de las siete tesis fundamentales del programa de gobierno del candidato del Partido Revolucionario Institucional, Miguel de la Madrid. El proyecto expresado entonces proponía tres líneas principales de acción: fortalecer el federalismo, la vida municipal y fomentar el desarrollo regional:

“La descentralización de la vida nacional la buscaremos mediante el fortalecimiento del federalismo y del municipio, ampliando sus facultades en las tareas del desarrollo; el fomento de la producción y del empleo fueran de las grandes concentraciones urbanas; apoyo al campo; fortalecimiento de las ciudades medias y limitación del crecimiento de las grandes zonas de concentraciones urbanas; la desconcentración política, económica y cultural...”⁶²

En su mensaje de toma de posesión reiteró su compromiso de impulsar la descentralización y precisó que iba a promover la transferencia a los estados de la educación básica y normal y los servicios de salud a población abierta que presta la federación, y que iniciaría reformas al artículo 115 para fortalecer la vida municipal ⁶³

⁶² Mitín en Queretáro, Qro 31 de mayo de 1982, *Miguel de la Madrid, Manual síntesis de pensamiento político*, Partido Revolucionario Institucional, Coordinación General de Documentación y Análisis, México, 1982, p 90.

⁶³ De la Madrid, “Protesta de la Ley como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicano en diciembre de 1982”, en *Testimonio Político*, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación social, México, 1994, pp 30-31.

La reforma del artículo 115⁶⁴ Constitucional, se proponía una redistribución de facultades y atribuciones entre las autoridades federales, estatales y municipales para lograr un equilibrio en la participación de las tres instancias en el desarrollo, compartiendo la responsabilidad de acciones centralizadas del gobierno federal. En conjunto buscaba fortalecer la autonomía económica, política y cultural de los estados y municipios.

Sin embargo, los cambios en el marco jurídico limitaron las funciones política y administrativas del municipio al otorgarle facultades a los legisladores estatales para suspender ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros, por el simple acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, mismas que, tal y como se está interpretando el nuevo 115, quedaron siempre garantizados para el partido oficial. De acuerdo con el maestro Tena Ramírez

“ los efectos de esta reforma fueron negativos para la autonomía política de los municipios, ya que a la legislatura estatal, órgano eminentemente político, le fue conferida la última palabra en decisiones tan importantes como es la desaparición de un ayuntamiento. Asimismo, las reformas no sólo no definieron algún tipo de recurso legal para que los ayuntamientos se pudiesen defender contra una declaración de desaparición, sino que una vez que esta declaración es pronunciada por la legislatura, los ayuntamientos no pueden apelar ya que técnicamente han dejado de existir”.⁶⁵

Otra de las reformas establece que “en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por la renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes y no se celebra nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos”. El maestro Felipe Tena sostiene

⁶⁴ Luis A. Aguilar Villanueva, en su artículo “*El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*”, comenta que la reforma al artículo 115 constitucional era consecuencia de la crisis fiscal y administrativa del gobierno mexicano en 1982, ya que el gobierno federal enfrentó serios problemas para sostener los promedios históricos de inversión y gasto en los estados y financiar el desarrollo de las regiones del país, se reconocía por tanto la necesidad de aligerar la sobrecarga fiscal y administrativa del gobierno federal, y en resultado, también la necesidad que fortalecieran la capacidad económica, administrativa y política de estados y municipios, en *Revista de Sociología*, Núm. 3. Año 1996, p 4

⁶⁵ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1988, p 159

que esta reforma suprime el origen popular del Municipio, ya que la designación de vecinos para llevar a cabo funciones públicas es hecho por un órgano político⁶⁶.

Sin embargo, a pesar de dichas reformas, se puede decir que el régimen legal del federalismo mexicano está ya definida en la Constitución de 1917 con un marcado centralismo. Es así que las reformas delamadridianas se ahondaron las limitaciones y las perversiones del régimen municipal, debido a la carencia de capacidad institucional de los municipios para atender eficientemente las responsabilidades delegadas, éstas buscaron el apoyo de la administración estatal para operar la infraestructura técnica y administrativa que requería dicha tarea, circunstancia que impidió una descentralización plena de las atribuciones conferidas por la reforma constitucional a los ayuntamientos y, en consecuencia, limitó las posibilidades de alcanzar una autonomía municipal. Por otra parte, la reforma de ochenta y tres otorgó al municipio responsabilidades en materia de servicios. En el artículo 115, fracción III se señala que “Los municipios, con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a) agua potable y alcantarillado b) Alumbrado público c) limpia d) mercados y centrales de abasto e) Panteones f) rastros g) calles, parques y jardines h) seguridad pública y tránsito, e) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”.⁶⁷

Con la reforma al artículo 115 constitucional, se transfirieron nuevas atribuciones a los municipios, que si bien significaron un avance en el proceso de fortalecimiento municipal, no fueron suficientes para el municipio mexicano. Se reincidió en su situación de marginación y dependencia al existir limitaciones en la transferencia de recursos económicos, administrativos y técnicos. Tal es el caso por ejemplo, de la facultad de los municipios para recaudar el impuesto predial, los cuales al no tener la capacidad técnica y administrativas se ven obligados a suscribir convenios con él

⁶⁶ *Ibid.*, p 160

⁶⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, de ALCO, México, 1995, p 101.

gobierno estatal para que el se encargue de cobrarlo y lo mismo sucede con el manejo de los sistemas de agua potable, o la protección del medio ambiente.

En general los municipios no tienen la fuerza política y financiera, ni la capacidad de respuestas a la demanda social que requiere cualquier nivel de gobierno. Los crecientes reclamos democráticos de gobierno estatales y municipales contra el centralismo han pugnado por la autonomía municipal, entendida esta como el reconocimiento pleno de los derechos de los municipios y sus comunidades para autogobernarse, en la inteligencia de que no se trata de una idea separatista ni del desconocimiento de los poderes federales y estatales, pero sí la demanda de transferencia de recursos y competencias y una verdadera descentralización del poder político.

En suma, el fortalecimiento municipal constituyó un objetivo de las políticas públicas. Fue en 1983 cuando se llevo a cabo la reforma al artículo 115 constitucional, en el marco de un proyecto de descentralización de la vida nacional que impulsó el gobierno de Miguel de la Madrid. En este periodo los esfuerzos se colocaron en descentralizar recursos y desconcentrar actividades económicas, más que fortalecer los espacios que iban a ser receptores de esta descentralización. Precisamente uno de los grandes problemas fue la incapacidad de muchos gobiernos locales para asumir todas las competencias y atribuciones que el 115 les asignaba.

En el periodo sexenal siguiente (1988-1994) se dan tendencias contradictorias se impulsó la reforma del Estado, pero no se tradujo en el traspaso de competencias, responsabilidades y recursos, sino que quedó restringido a la privatización de la economía y la venta de empresas paraestatales, entre otros, y no se buscó crear un mayor equilibrio entre los tres niveles de gobierno.

3.1 EL FEDERALISMO COOPERATIVO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI.

Con la propuesta de reforma del Estado anunciada por Carlos Salinas de Gortari en su primer informe de gobierno en 1989 y desarrollada más adelante en artículos y discursos, el Presidente buscó centrar la atención y el debate en torno a uno de los grandes temas no resuelto hasta entonces, que consistía en definir el papel y responsabilidades del Estado, ante la crisis de legitimidad que se vivía desde años atrás.

Desde su discurso de toma de posesión, en diciembre de 1988, Carlos Salinas estableció tres claves o acuerdos que debían dar sentido a su acción gubernamental y que se mantuvieron como ejes del programa de gobierno: la recuperación económica con estabilidad de precios, la ampliación de la vida democrática y el mejoramiento productivo del nivel de vida, todas ellas articuladas alrededor de la defensa de la soberanía nacional y fundadas en una estrategia modernizadora cuyo eje fue la reforma del Estado.

La reforma del Estado propuso reconvertir al Estado a través de la revisión de su papel histórico en la economía, redefiniendo su capacidad de gestión y asumiendo la crítica al carácter autoritario del viejo Estado para dar paso a una perspectiva liberal de la política y al fortalecimiento de la sociedad.

Para 1993, la reforma del Estado había avanzado de manera definitiva en la economía; el gobierno se había deshecho de buena parte del llamado sector público (paraestatal). En una perspectiva más amplia lleva a la necesaria definición de los contornos de los ámbitos público y privado, teniendo como afecto inmediato descartar o dejar de privilegiar a ciertos intereses, considerados públicos.⁶⁸

El efecto político de la reducción del tamaño del Estado se refleja en el conjunto de asuntos públicos que dejó de atender, y despolitizó demandas de grupos de interés

⁶⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. "Las reformas mexicanas: hechos y agenda" en "*El desafío Neoliberal*," Grupo editorial Norma, México, 1992, p 85

que deben reconocer su índole privado y acudir a otras instancias para resolverlos. De ahí que la reforma del Estado se defina más allá del puro problema del tamaño o dimensión del Estado, para definir además los nuevos espacios ampliados de la participación social.

En este aspecto surgen interpretaciones sobre los alcances de la reforma del Estado. Por un lado, lo que supone es un proyecto esencialmente económico, limitado a la reducción del aparato estatal y por lo tanto, concluido con la reducción de sector público; otra más entiende la reforma como un proceso más amplio, que conduce a redefinir el papel del Estado de cara a la sociedad y por lo tanto tiene implicaciones en el carácter autoritario del aparato.

Dentro de esta visión de la modernización y de la reforma del Estado, es necesario analizar el impulso al federalismo, ya que el sistema federal es consustancial a la organización del Estado.

Salinas de Gortari aportó nuevos instrumentos para lograr el fortalecimiento del sistema federal mexicano los cuales se contemplan en el Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994:

“.....un Pacto Federal vigoroso no puede descansar simplemente en la voluntad del Gobierno de la República, sino que supone un firme compromiso de los gobiernos estatales y municipales... con pleno respeto a sus relaciones internas, para que los programas federales en sus áreas de jurisdicción, sean diseñados y efectuados con su participación, al tiempo que se avanzará gradualmente hacia una mayor descentralización de recursos y responsabilidades”⁶⁹

El proceso descentralizador -en este periodo- se tradujo en un federalismo renovado y cooperativo que tiene modificaciones concretas como formula para ampliar la vida democrática, transformar el ordenamiento territorial de la población, equilibrar el desarrollo de las regiones, lograr eficacia y calidad en la prestación de servicios públicos y en forma particular impulsar la capacidad del municipio para propiciar su propio desarrollo.

⁶⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*, p 16

En ese sentido, la regionalización permite expresar y desarrollar iniciativas locales coordinadas, enlaces interterritoriales, una distribución espacial del quehacer público y constituye la base de un desarrollo regional equilibrado, es decir, la reforma del Estado “impulsó” el desarrollo regional a través del federalismo cooperativo o sea en forma descentralizada basado en principios de corresponsabilidad, solidaridad y equidad, que no solo incida en la relación entre los poderes federales y locales para reforzar la estructura de la Unión, sino para impactar en las bases materiales y sociales del progreso territorial, en las prácticas del Estado y en sus relaciones con la sociedad.

Para hacer del federalismo la columna vertebral de esa reforma de gobierno, el Poder Ejecutivo se fundó en la redistribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno, a partir de una clara concepción sobre lo que le corresponde al gobierno federal y lo que debe ser atribución de los gobiernos estatal y municipal. Asimismo,

“...en el fortalecimiento del municipio, nutrido por el vigor de los estados, respaldado por una genuina y transparente división de poderes y una acción gubernamental cercana a la ciudadanía y responsable ante ellas, un federalismo en el que el rumbo de las decisiones públicas sea marcado por cada comunidad, que responda a las necesidades de cada entidad federativa”⁷⁰

Con estas bases, se promovió la modernización de la función pública para fortalecer la coordinación entre el gobierno federal y estatal, a través de una mayor distribución de los recursos públicos. Para lograr estos propósitos fue impertativo promover, a nivel local, un desarrollo integral que fortaleciera el Pacto Federal, con base en el artículo 40 Constitucional en las secciones I, II y III

“En la primera sección se analizan las bases constitucionales de las competencias y facultades de cada uno de los órdenes de gobierno que integran el sistema federal mexicano. En la segunda, se estudian los mecanismos institucionales que posibilitan las relaciones fiscales intergubernamentales mexicanas. La tercera sección, tiene como objetivo describir e interpretar los límites y alcances de ciertas políticas que han comenzado a reactivar prometedoramente la coordinación intergubernamental y la autonomía administrativa de los estados y municipios del país en los últimos años”⁷¹

⁷⁰ Salinas de Gortari, Carlos. “Reformando al Estado”, en *Nexos*, Núm. 148, Año 1990, p 34

⁷¹ Aguilar, op. cit., p 16

A partir del diagnóstico de la situación constitucional fiscal y administrativa del sistema federal mexicano, en el cuarto apartado, señalan las etapas pendientes en la construcción de un nuevo federalismo. Dadas las circunstancias y la evidente desigualdad económica y administrativa de las regiones y localidades de México, el federalismo cooperativo, en el que los tres órdenes gubernamentales participan de manera articulada (vertical y horizontalmente) en la atención de los viejos y nuevos problemas del país era - y es - una solución políticamente factible e institucionalmente deseable.

En suma, en la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari la llamada reforma del Estado introdujo formas novedosas de política social asistencial y de desarrollo, cuya intención declarada fue la de incorporar la corresponsabilidad y la participación de las comunidades en la solución de sus programas comunes. Dentro de este buscaba un nuevo estilo de gestión pública. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se convirtió en el principal instrumento de gobierno para combatir la pobreza y promover el desarrollo social. Sin embargo, Solidaridad no fue sólo una política de gasto focalizado; quiso ser también un mecanismo de colaboración intergubernamental y ciudadanía. A través del programa, el gobierno federal aportó los recursos públicos programados por el Ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación (Solidaridad y Desarrollo), pero también se canalizaron los recursos a los estados y municipios, y la ciudadanía aportó mano de obra o los bienes y servicios a su alcance. El gobierno salinista también pudo concretar la descentralización de los servicios de educación primaria y secundaria a las entidades federativas.

3.2 EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), creado en diciembre de 1988, por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, con el fin de elevar el nivel de vida de los grupos sociales más vulnerables de las zonas rurales y urbanas, cuyas condiciones de pobreza se habían agravado por la crisis.

El 6 de diciembre del mismo año se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo Presidencial que creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como el órgano de coordinación y definición de políticas y estrategias en el ámbito de la lucha contra los bajos niveles de vida.

Los objetivos del Programa fueron los siguientes:

- Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.
- Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.
- Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

Las áreas sobre las que se volcó el programa fueron las siguientes: alimentación, regularización de la tenencia de la tierra y la vivienda, procuración de la justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades, agua potable, infraestructura y preservación de los recursos naturales.

Los criterios generales de política en la que se pretendía enmarcar las acciones contra la pobreza fueron:

- Asignar cada vez mayores proporciones presupuestales a estos objetivos, para que sean ejercidos en el marco del Programa Nacional de Solidaridad

- Diseñar y ejecutar las acciones particulares con la participación y corresponsabilidad de los grupos involucrados.
- Comprometer la participación de los demás niveles de gobierno mediante las contrapartidas estatales a las aportaciones federales.

El Pronasol fue un catalizador para que se desarrollaran nuevas formas de participación y organización social. De ahí que el Programa de Solidaridad se postulara como mecanismo esencial de la nueva relación Estado-sociedad. Como fundamento ideológico de esa nueva estructuración de relaciones entre el Estado y la sociedad se encontraba el concepto de “liberalismo social” utilizado frecuentemente por las autoridades mexicanas. El propio Salinas comentaba:

“ por eso es que yo he sido tan insistente en la necesidad de presentar con claridad la postura ideológica. Son tiempos en que se requiere claridad ideológica sobre todo, y al hacerlo yo he sido muy enfático en rechazar el neopopulismo que le daba exclusividad al Estado, y enfatizar el liberalismo social de gran tradición en nuestra historia y de gran fuerza y vitalidad en estos tiempos de cierre de siglo...”⁷²

La materialización del liberalismo social en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) fue una de las pruebas más evidentes del presidencialismo salinista. “Por ello se afirma que estos rasgos de la política social, destinada a atender a los sectores más pobres de la población, en lugar de fortalecer la apertura democrática y la descentralización sirvieron para reforzar el presidencialismo mexicano”.⁷³

Durante el sexenio salinista se produjo un reforzamiento del centralismo, ya que la reforma del estado no modificó la estructura de relaciones de los poderes del estado ni los principales mecanismos de constitución de la autoridad pública. El presidencialismo, la persistencia de un sistema político con partido hegemónico, la pobreza de carácter y la subordinación al ejecutivo del poder legislativo y judicial, siguieron siendo

⁷² Rojas, Carlos. “*Avances del Pronasol*”, en *Revista de Comercio Exterior*, vol 41, Núm. mayo, México, 1991, citado en Jiménez 1992, p 44.

⁷³ Ziccardi, Alicia. “El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales” en el *Congreso de Ciencia Política*, UAM, IFE y CNCPy AP, México, 1996, p 49.

manifestaciones del exacerbado centralismo, de esta manera, los niveles de gobierno estatal y municipal cumplieron un papel subordinado en los procesos de implementación de los Programas de Desarrollo Regional.

Teóricamente el Pronasol fue creado para “ atender las necesidades más apremiantes de los mexicanos que viven en condiciones de pobreza extrema y eliminar las causas de esa situación... e incorporarlos plenamente a los beneficios del desarrollo”.⁷⁴ Sin embargo, en la práctica el Pronasol sirvió para muchas otras cosas antes que para aliviar la pobreza mexicana. El acento que le dio el propio presidente al programa así como el evidente activismo, lo colocaron no sólo como un programa de beneficencia social, sino sobre todo, como una maquinaria política que buscaba crear consenso, dar legitimidad al proyecto económico, cooptar clientela electoral y asegurar la continuidad del proyecto salinista.

Muchos analistas catalogaron al Pronasol como un mecanismo que pretendía “recorporativizar estableciendo nuevas alianzas entre la sociedad mexicana y el gobierno para darle bases sociales y clientelas electorales y fortaleciendo y extralimitando el presidencialismo mexicano”.⁷⁵ Dicha reincorporativización pretendía desvincularse de las organizaciones corporativas tradicionales (CTM, CNC, CNOP) y formar nuevas agrupaciones de colonos, campesinos y pequeños propietarios que, beneficiados por el Pronasol, y sin llegar a formar parte orgánica del aparato priísta, se convirtieran en clientela electoral de ese partido.

Es así, que el Pronasol nace con la función de incorporar al esquema corporativo a los grupos duramente castigados por la crisis económica, y cuyo desarrollo quedaba fuera del control político del PRI y del Estado mexicano. Denise Dresser comenta

“... el equipo salinista concibe al Pronasol, como la columna vertebral de una nueva estructura corporativa que abarca los intereses de la clase media-baja y el sector informal.....La estrategia del Pronasol es construir una nueva coalición negando el concepto de clase como factor organizativo de la vida política. Intenta trascender más allá de los beneficios de clase y forjar lazos de solidaridad sobre la base de otras fuentes de identificación colectiva. Pronasol

⁷⁴ *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*, p 109

⁷⁵ Bahena, Margarita. “*El Financiero*”, 10 de agosto de 1992, p 34^a.

redefine a los miembros de la coalición corporativa tradicional esencialmente como consumidores y crea mayorías verticalmente el espectro social".⁷⁶

En la agenda política de este neopopulismo se plantea la conformación de actores que respalden la estructuración del nuevo modelo económico, y que hagan a ésta políticamente viable.

Otra característica se refiere al personalismo resultante de la aplicación de las políticas de Solidaridad. En efecto, el programa concentra recursos y prestigio en manos del Poder Ejecutivo, y principalmente en la figura del presidente de la República. Este se convirtió en el motor de esa nueva política, al margen de las estructuras tradicionales del partido y por encima del tramo burocrático, logrando que parte del éxito político del programa se debía a su activismo personal. Esta asunción del programa como propio y el importante contacto directo con las poblaciones destinatarias marcan la particularidad del estilo político salinista.

En concordancia con lo anterior, Luis Aguilar Villanueva destaca que Solidaridad fue un ejemplo del repunte en México del presidencialismo y la concentración de los poderes, donde el sistema de redistribución no pasa a través de un proceso de negociación social, sino a través del Poder Ejecutivo. En este sentido, Olivia Mogollón plantea que al Pronasol "se le acusó de centralista, en la medida, en que no propiciaba la verdadera descentralización de recursos, sino que limitaba a la desconcentración de los mismos"⁷⁷. Según John Baley, Pronasol descentralizaba la instrumentación de los programas en los gobiernos estatales y municipales, pero la capacidad de decisión permanecía en el Centro. Por ello, y a pesar de que la medida comprendía muchos y diversos programas, la naturaleza general del mismo era presidencialista y centralista.⁷⁸

⁷⁶ Dresser, Denise. "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", *El Cotidiano*, Núm. 49, julio-agosto, México, 1992, p 35.

⁷⁷ Mogollón, Olivia. "Pobreza y distribución de recursos descentralizados del Fondo de Desarrollo social municipal", *Congreso Nacional de Ciencia Política*, UAM, IFE y CNCPyAD, México, 1996, p 124.

⁷⁸ Bailey, Jhon. "Centralismo y cambio político en México: el caso de solidaridad nacional", California, 1994, p 110.

En la misma línea, Ortega Lomelín considera que en la medida en que el Programa Nacional de Solidaridad se manejó centralmente desde Los Pinos, y que se constituyó como un Programa encaminado a otorgar recursos específicos y discrecionalmente a ciertos grupos fue en contra de la tendencia a la institucionalización en la provisión del bienestar social que comenzaba a gestarse durante el sexenio anterior.

Así pues, las principales críticas al Programa Nacional de Solidaridad se concentran en torno al centralismo, al uso partidario y a la discrecionalidad en la asignación de los recursos, así como su aparente incapacidad para transformar la estructura de la pobreza del país. De este modo, como política el Pronasol sigue encuadrándose en los viejos modelos de acción política, reforzando el predominio y la centralidad del Estado sobre la sociedad.

Para finalizar, la administración 1988-1994 encontró problemas críticos de marginación, por lo que impulsó la federalización de la educación como principal acción orientada al fortalecimiento federal.

3.3 DESCENTRALIZACION DEL SISTEMA EDUCATIVO

“A partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1923 el sistema educativo nacional se fue centralizando. Si bien los planteles educativos estaban dispersos en todo el país y los servicios de educación llegaron a las comunidades más remotas, la planeación, operación de los servicios y la administración de los recursos estuvieron durante décadas en poder del gobierno federal”.⁷⁹

Este centralismo además de hacer inoperante al sistema iba en detrimento de la calidad de los servicios educativos. La estructura orgánica de la secretaría en los estados no respondía de manera integral a los problemas administrativos, existían en cada entidad federativa hasta 17 representantes de diferentes direcciones generales, sin comunicación entre ellos, que se reportaban unilateralmente a distintas autoridades.

Ante tal situación, el gobierno federal decidió emprender en el marco de la llamada reforma administrativa -lopezportillista- un proceso de descentralización dentro de la SEP para racionalizar las decisiones, la gestión y la intervención del estado en la educación y superar las desigualdades educativas regionales, la desarticulación intergubernamental en la prestación de los servicios educativos y la ausencia de control sobre los recursos financieros.

Miguel de la Madrid asumió la presidencia de la República el 1 de diciembre de 1982. Ya en su campaña, el nuevo presidente había manifestado la necesidad de descentralizar la vida nacional, pues creía que era una forma de alcanzar el desarrollo económico regional equilibrado y de propiciar una sociedad más igualitaria y participativa. De la Madrid decidió ejecutar, inmediatamente, la descentralización de los servicios educativos. El proyecto consistía en transferir la responsabilidad absoluta de la educación básica y normal federal a los gobiernos estatales ya no se trataba sólo de descentralizar la administración educativa; sino descentralizar constitucionalmente y políticamente la educación desde el gobierno federal a los estados y a los municipios. La descentralización real y efectiva, sin embargo, no pudo llevarse a cabo a la práctica.

⁷⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. “*El Federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*”, en *Revista de Sociología*, Núm. 5, Año, 1994, p 27.

Las delegaciones cambiaron su denominación por la Unidad de Servicios Educativos Descentralizados (USED) y más tarde por la de Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP), pero en esencia siguieron dependiendo del centro. Si para 1986 era claro que el proceso descentralizador⁸⁰ se había iniciado en una grave parálisis, también era cierto que dos años después se encontraba detenido en buena medida por las posiciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

En el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari la cuestión educativa se consideró prioritaria en la agenda gubernamental. Se propuso la modernización del Estado y de la educación que tendrían como objetivos iniciales la planeación en las entidades federativas, la formación y actualización de maestros y la reestructuración sindical. Estos propósitos se ven plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, se considera la descentralización de la educación básica y normal, como una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad.

“Con base en el proceso de descentralización, se tenderá hacia la redistribución de la carga financiera entre la federación, los estados, los municipios y los particulares buscando fuentes alternas de financiamiento”.⁸¹

Reyes Heróles se refirió a la descentralización como medida indispensable para recuperar “nuestro federalismo, para estimular la vitalidad de los estados, municipios y comunidades y adquirir una mayor cohesión de signo diferente al que a supuesto la centralización económica, social, política y cultural, realizada a pesar de nuestra definición jurídica y política federal”.⁸²

La descentralización debía afrontar complejos problemas:

“Baja calidad de la educación e ineficiencia central para mejorarla; inexistente capacidad estatal para la innovación y mejoría de la calidad educativa; escasa sensibilidad central para

⁸⁰ Por descentralización se entiende la constitución de entidades locales plenamente capacitadas para sus funciones en tanto que desconcentración denomina la delegación de funciones sin que la instancia de responsabilidades de ellas.

⁸¹ *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*, pp 102-103.

⁸² Reyes Heróles, Jesús. *Educar para construir una sociedad mejor*, México, p 94.

resolver problemas estatales y locales; primacía de preocupaciones e intereses administrativos y a veces políticos sobre los asuntos educativos; órganos centrales que continúan involucrados en decisiones políticas y administrativas de los Estados; decrecimiento de la responsabilidad y funcionamiento estatal y municipal en apoyo a los órganos educativos y a veces desviación de recursos; escasa participación de la comunidad en apoyo a la educación; complejidad de programación y uso de recursos por la existencia de múltiples organismos involucrados; formación incongruente en el número y tipo de maestros por Estado y región ; malestar del magisterio ante la imposición central de métodos y sistemas administrativos⁸²

Conforme a lo anterior, el Ejecutivo Federal reformó el artículo 3° constitucional, la Ley General de la Educación, y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Este último fue firmado el 18 de mayo de 1992 por la SEP, el SNTE y los estados que desde 1984 habían quedado al margen del proceso descentralizador . En el Acuerdo se establecía que el Ejecutivo Federal traspasaba a los gobiernos estatales los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, así como los recursos financieros utilizados en su operación.

El ANMEB y la Ley General de Educación ampliaron el margen de decisión y maniobra de los gobiernos estatales sobre los recursos destinados a la educación básica y normal. Si antes la federación administraba y financiaba directamente los servicios que ofrecía en los Estados, ahora les traspasaba los recursos para que fueran los propios gobiernos estatales quienes los administraran y distribuyeran. En ambos documentos se prevé también la función compensatoria del gobierno federal entre estados y regiones para evitar disparidades regionales en el desarrollo educativo nacional.

En las acciones emprendidas en el marco ANMEB, en enero de 1993, tendrían el propósito de establecer modalidades y mecanismos para la prestación en forma coordinada de los servicios federales y estatales de educación básica y normal. En el acuerdo se señalaban las bases para la descentralización, por lo que garantizaba la preservación de los principios contenidos en el artículo tercero constitucional para la educación; se conservan las facultades de la SEP para la formulación de planes y programas para toda la república, así como el control y evaluación del sistema educativo en su conjunto. En el acuerdo nacional para la modernización para la educación básica,

⁸² *Ibid.*, p 141

se establecieron las bases para que la federación ponga a disposición de los estados los recursos financieros y materiales para el servicio educativo básico y normal, “las transferencias realizadas comprendían alrededor de 96 mil 18 bienes inmuebles, 25 millones de bienes muebles, 510 mil plazas docentes, 116 mil puestos administrativos y se alcanzó la cifra de 700 mil trabajadores de la educación transferidos”.⁸³

De esta manera corresponde - teóricamente- a los gobiernos de los estados encargarse de la dirección de los establecimientos educativos que la Secretaría de Educación Pública prestó durante décadas en cada estado, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial.

Este proceso de descentralización se enfrentó a problemas de difícil solución como la coexistencia del sistema educativo y el estatal, las heterogeneidades de la entidades, la disparidad de salarios y prestaciones, la falta de control en la asignación de plaza a los egresados de las normales, los procedimientos escalofonarios difícilmente compatibles; encontró además resistencias sindicales y políticas de diverso género. No obstante estas dificultades, el proceso creó el contexto en el que fue posible firmar el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica por la SEP, los gobiernos estatales y el sindicato magisterial y preparar la reforma al Artículo 3 y la promulgación de la Ley General de Educación del 9 de julio de 1993.

La reforma del Artículo 3 de 1993 afectó al federalismo por cuanto incorporó al texto constitucional (fracción III) la facultad de la federación de determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, aunque prescribe que, al hacerlo “considera la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación”.⁸⁴ Está facultad anteriormente figuraba en la leyes de 1942 y 1973.⁸⁵

⁸³ *Programa para la modernización educativa 1989-1994*, p 25.

⁸⁴ Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y municipio*, Ed. FCE, México, 1994, p 95.

⁸⁵ El 23 de enero de 1942 se promulgó la Ley Orgánica de Educación Pública; la cual reforzó las facultades de la federación en materia educativa, le otorgaba la formulación de la federación en materia educativa, le

Más profundas son las modificaciones que en este aspecto introdujo la Ley General de Educación de 1993. El federalismo se presentó como el tema central y estructurador de este instrumento legal. Antes de exponer su contenido conviene recordar la naturaleza del federalismo en la tradición jurídica, para tener un criterio con que apreciar las disposiciones de la Ley.

El régimen federal implica la coexistencia de dos jurisdicciones, la federal y la local o propia de los estados, de modo que los gobernados están sujetos a una doble autoridad, dentro de los límites de las respectivas competencias. Ambos órdenes tienen la misma jerarquía; no prevalece uno sobre otro; y sobre ambas esta la Constitución.

El principio que reguló las facultades es el contenido en el artículo 124: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los estados”.⁸⁶ Sin embargo, existen facultades concurrentes o coincidentes que son las que se ejercen simultáneamente por la federación y los Estados”.

En materia educativa, no existe una facultad general de la federación para legislar sobre ella, sólo corresponde al Congreso en virtud de la fracción VIII del artículo 3 y la fracción XXV del artículo 73, la facultad de legislar para distribuir la función educativa y fijar las aportaciones económicas correspondientes.

Se trata por tanto -dice Gonzalez Schmal- de “una facultad peculiar dentro del sistema federal “, pues a la federación le compete sólo la jurisdicción sobre sus propios establecimientos educativos, y los estados mantienen su capacidad legislativa en esa materia. La Ley General Educativa procede, por tanto, a definir las facultades exclusivas de la federación en materia educativa, las exclusivas de los estados y las concurrentes de la federación y de los estados.

otorgaba la formulación de planes, programas y métodos de enseñanza, con exclusión explícita de los estados, los municipios y los particulares, curiosamente también sustraída a los estados y municipios la dirección técnica de los planteles e instituciones que ellos establecen y sostuvieron. Más explícitamente y detallada en estos aspectos fue la Ley Federal de la Educación del 29 de noviembre de 1973.

⁸⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p 104

Federalismo Mexicano

Efectivamente la reforma del estado impulsada por el presidente Carlos Salinas, en el ramo educativo no resolvió los problemas del funcionamiento del sistema educativo, ya que la modificación de la ley vigente desde el punto de vista del federalismo lleva a la centralización. Es decir “la ley no respetó el espíritu ni la naturaleza del federalismo en materia educativa”.⁸⁷

Así, a la federación compete determinar los planes y programas de estudio de la enseñanza primaria, secundaria y normal, fijar el calendario escolar, elaborar los libros de texto gratuito y autorizar otros textos para primaria y secundaria, regular el sistema de formación, actualización, capacitación y superación de los maestros de la educación y finalmente se añade algo que denota una concepción de base profundamente centralista: todos los necesarios para garantizar el carácter nacional de la educación”.⁸⁸

Por otra parte la transferencia de los planteles a los estados para que estos presten los servicios, en nada corrigió el centralismo señalado; los estados no quedaron facultados para las funciones de dirección, planeación o vigilancia, sino solo para la operación.

Finalmente, la experiencia de la descentralización educativa mexicana, especialmente en la gestión de Carlos Salinas, no alcanzó los objetivos de la calidad, eficiencia y equidad que se proponía: ya que al gobierno federal le faltó voluntad política para sostener el proceso; la atención específica a aquellos aspectos del sistema educativo que se quiere modificar; el compromiso de los funcionarios y maestros y su rendimiento de cuentas; la existencia de normas y procedimientos claros; la capacitación del personal local o central y el seguimiento continuo.

⁸⁷ De los Reyes, Yolanda. “Descentralización Educativa”, en *Descentralización y democracia en México*, Ed. Colmex, México, 1995, p 203

⁸⁸ *Ibid.*, p 204

3.4 REFORMA AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

En el sexenio presidencial de Carlos Salinas se da un intento para mejorar las finanzas de las entidades federativas y municipios. Este fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales se pretendió alcanzar a través de la reforma que sufrió el Sistema de Coordinación Fiscal en diciembre de 1989.

El Sistema de Coordinación Fiscal es un mecanismo que permite evitar la múltiple tributación, dar congruencia a los ordenamientos tributarios de la federación, propiciar la colaboración de las entidades federativas par administrar impuestos federales y compartir el producto de la recaudación entre los tres niveles de gobierno. Otra cuestión que propicia es el fortalecimiento en forma importante de las haciendas públicas locales a través de las participaciones.

Esta última consideración, las participaciones federales, han constituido una de las principales críticas que se ha hecho al Sistema de Coordinación Fiscal. Las deficiencias que se observan al verificar las distribución de participaciones federales a estados y municipios es una fuerte dependencia de estos respecto a las participaciones federales.

Pero no sólo las participaciones federales han originado una serie de deficiencias al Sistema de Coordinación Fiscal, pues existen otras limitaciones en dicho sistema. Dentro de las más importantes se pueden enumerar las siguientes:

- La ineficiencia en las fórmulas de distribución de participaciones
- La inequitativa distribución de las participaciones, ya que se denota una centralización de las participaciones, en donde el gobierno federal se queda con el 80% de la recaudación y distribuye sólo el 20% restante a los estados.

Los municipios, reciben el 20 % de las participaciones recibidas por los estados.

Estas deficiencias en el Sistema de Coordinación originaron por un lado, una centralización de ingresos en el gobierno federal, pero también que las entidades federativas y municipios tengan un presupuesto extremadamente limitado.

Por estas razones el gobierno federal busca propiciar que las entidades federativas y municipios se doten de mayores ingresos. Es por ello que el gobierno presidido por Carlos Salinas opta por reformar, derogar y adicionar diversas disposiciones fiscales los cuales aparecen en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 1989.

Con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, se crea un nuevo sistema de Coordinación entre los tres órganos de gobierno. Un aspecto medular en la creación del nuevo Sistema es que se desvincula la fórmula de distribución de participaciones de la recaudación del IVA. En su lugar, se adoptó por una nueva que propicia una distribución más equitativa, que consistía en atender el nivel de desarrollo de cada entidad federativa y al tamaño de su población.

“El fondo general de participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

El 50% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al iniciarse cada ejercicio.

II El 50% restante, en los términos del artículo 3 de esta Ley.

El fondo general de participaciones se adicionará con un 0.5% de la recaudación federal participable en el ejercicio. De este 0.5% participarán las entidades federativas y sus municipios cuando aquellas se coordinen en materia de derechos”⁸⁹

Como se señaló, las participaciones federales que recibirán los municipios del total del fondo general de participaciones será del 20% que corresponda a los estados:

“Artículo 6. Las participaciones federales que recibirán los municipios del total del fondo general de participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general”.⁹⁰

⁸⁹ *Diario Oficial de la Federación 1989*, p 13

⁹⁰ *Diario*, op. cit., p 13

Con estas modificaciones realizadas a la Ley de Coordinación Fiscal, se pretendía una distribución más justa y equitativa de las participaciones y mayor liquidez de las entidades federativas.

Un elemento de gran importancia para la modificación de las participaciones lo constituyó “la desvinculación de las participaciones con respecto al esfuerzo recaudatorio del impuesto al valor agregado”.⁹¹

Esta modificación propició que “en 1991 las participaciones registren un incremento en términos reales mayor al experimentado por dicho gravamen”.⁹² Sin embargo, a pesar de las modificaciones realizadas a la Ley de Coordinación Fiscal en diciembre de 1989, es necesario señalar que se deben buscar fuentes que propicien ingresos locales, de tal manera que la recaudaciones se incrementen tanto en estados como en municipios.

De esto se desprende que es necesario disminuir la dependencia que se da y se mantiene de los estados y municipios respecto al gobierno federal -a través de las participaciones federales - . Ya que ello origina una burocratización y centralización de presupuestos, los cuales debieran estar controlados por una instancia estatal o municipal para así propiciar un desahogo presupuestal a entidades federativas y municipios.

A pesar de las reformas realizadas por Carlos Salinas se puede palpar que tanto entidades federativas y ayuntamientos denotan una fuerte dependencia en sus presupuestos respecto a participaciones federales. No se propone otorgar atribuciones de competencia radicalmente autónomas a cada entidad, más bien se propone consolidar una coordinación que pretenda fortalecer los erarios públicos de las entidades federativas y municipios, es decir, buscar aminorar la fuerte dependencia que tienen en relación a las participaciones federales. Puesto que el problema sigue sin responderse, Ernesto Zedillo ofrece dar paso a un “Nuevo Federalismo”

⁹¹ Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y Municipio*, p 89

⁹² Loc. cit

3.5 EL NUEVO FEDERALISMO DE ERNESTO ZEDILLO

Una de las principales metas que busca alcanzar el presidente Ernesto Zedillo es el de lograr un Nuevo Federalismo. Este tema cobra una importancia capital y se encuentra contemplado en un apartado especial en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

El Presidente Ernesto Zedillo afirma que para lograr un Nuevo Federalismo es necesario reconocer la autonomía y competencia de entidades federativas y municipios. Es decir se busca dar solidez a las atribuciones y competencias de cada orden de gobierno.

“El Nuevo Federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los Estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del gobierno federal”.⁹³

Así podemos enumerar los principios que se buscan alcanzar con el Nuevo Federalismo:

- Un acuerdo político de distribución de poder.
- Reconocimiento de espacios de autonomía y universos de competencia
- Promover el desarrollo equitativo de todos los estados y municipios integrantes de la federación.

Es importante subrayar que al respetar la soberanía y autonomía de estados y municipios respectivamente, se busca implementar mecanismos para enfrentar más oportunamente problemas locales. Dentro del marco del Nuevo Federalismo se busca redistribuir autoridad, recursos y responsabilidades a los estados y municipios. “En la construcción del Nuevo Federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda

⁹³ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, p 29.

redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal del gobierno”.⁹⁴

No sólo en el Plan Nacional de Desarrollo se han pronunciado estos intentos por alcanzar un Nuevo Federalismo, sino que se ha convertido en una agenda prioritaria en el sexenio de Ernesto Zedillo, de tal manera que el propio mandatario en diversos foros ha afirmado que el Nuevo Federalismo pretende alcanzar una soberanía estatal y la autonomía de los municipios, agregando que es de capital importancia fortalecer el ejercicio de las facultades de cada órgano de gobierno. Al respecto Ernesto Zedillo afirma

“..es mi convicción que en el umbral del siglo XXI México debe avanzar hacia un renovado federalismo; un federalismo que se traduzca en el ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios; un federalismo que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada gobierno local y que nutra la confianza de cada comunidad en sus autoridades; un federalismo que se sustente en una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión”⁹⁵

Una de las líneas prioritarias para fortalecer el Nuevo Federalismo, es mediante una descentralización administrativa, rubro en el cual se han delineado todas las políticas realizadas por Ernesto Zedillo. De todo lo anterior se desprende que el gobierno presidido por Ernesto Zedillo ha reconocido los vicios y dificultades que ha propiciado la centralización. Dicho centralismo ha originado la inoperancia de una adecuada distribución de atribuciones y competencias, ya que el centro se ha apropiado de un gran número de estas. Esto ha ocasionado una dependencia de las entidades federativas y municipios respecto al gobierno federal.

La excesiva centralización origina que se presten servicios inadecuados, de mala calidad y con una improntitud muy notoria. El Poder Ejecutivo señala

“...el centralismo es simiente de un verticalismo autoritario y soberbio que riñe con el despliegue de la democracia y la participación social; el centralismo coarta el desenvolvimiento equilibrado de las regiones del país al concentrar recursos y riqueza,

⁹⁴ *Loc.cit.*

⁹⁵ “*Nuevo Federalismo*”, *El Nacional*, 1995, p 34

oportunidades e iniciativas, decisiones y estímulos. Hoy en México el centralismo es opresivo y retrograda, socialmente insensible e ineficiente".⁹⁶

Ante las dificultades que ha propiciado el centralismo, el gobierno de Ernesto Zedillo se ha propuesto revertir tal tendencia, de tal manera que se alcance un desarrollo de los estados y municipios más justo y eficiente. Para ello se propone el respeto a los ámbitos de competencia de cada orden de gobierno. El problema que no se ha resuelto es deslindar qué atribuciones deben de pasar a cargo de cada órgano de gobierno, ya que por un lado se puede fortalecer el centralismo o por lo contrario, se originar cacicazgos locales. Por ello se ha buscado coordinar las competencias para no caer en extremos.

Es oportuno señalar que se ha dado un impulso enorme a la búsqueda de un Nuevo Federalismo no solo por la buena voluntad política del gobierno federal, sino también por la necesidad que a visto orillado para tomar esta decisión. Las principales circunstancias que han empujado hacia la búsqueda del Nuevo Federalismo son

- La crisis económica que sufrió el país. Este elemento ha jugado un papel decisivo, ya que en un momento de crisis los gobiernos se ven en la necesidad de gastar menos y por lo tanto se retiran de determinadas funciones que cubrirán ineficientemente, y se las traspasan a los estados y municipios. Esto permite obtener dos ventajas. Por un lado se disminuye el gasto y además el servicio se puede ofrecer con mayor calidad y cobertura, ya que se abandonan gastos inútiles como la burocratización.
- Los actores de la política regional, que han fortalecido su capacidad de negociación política.
- La alternancia política en gobiernos municipales y estatales.

Todos estos elementos han perneado a discusión actual del Federalismo de una particularidad: por primera vez el intento de implementar un Nuevo Federalismo no está dado desde el centro únicamente, sino que ahora todos los actores inmersos en la

⁹⁶ Loc. cit.

discusión del federalismo tienen un peso específico y una serie de demandas que inciden en la realización de proyectos que pretenden alcanzar el federalismo,

“...además del gobierno federal, en el primer plano también se encuentran las regiones, las entidades federativas y los municipios, junto con las organizaciones políticas regionales y nacionales. Pero lo más importante es que aparecen todos como integrantes activos del proceso y su debate. Obviamente, cada cual con un peso político diferenciado, incluso al interior de cada tipo de actor referido, pero ciertamente ninguno asumiendo el debate sobre el federalismo como un patrimonio exclusivo”.⁹⁷

En los hechos se puede constatar que el gobierno de Ernesto Zedillo ha privilegiado un medio para tratar de alcanzar el federalismo: la descentralización administrativa. Aunque este hecho cobra gran importancia no se puede dejar de señalar que para lograr un verdadero federalismo es necesario también tocar aspectos político y económicos que se encaminen a propiciar una auténtica soberanía. Es decir como el mismo presidente señala, es necesario respetar el ámbito de competencias de cada órgano de gobierno.

Sin demeritar lo que ha realizado Ernesto Zedillo, se puede afirmar que sus iniciativas en la búsqueda de un federalismo renovado han sido parciales e incompletas, ya que sólo ha impulsado una descentralización administrativa, descentralización que se ha realizado en dos rubros de gran importancia -la salud y la educación-: en ambos rubros podemos constatar que la descentralización pretende brindar una calidad y prontitud en los servicios.

⁹⁷ Guillén López, Tonatiuh. “*El debate sobre el Federalismo: Nuevos Actores políticos y reforma de Gobierno*”, en Congreso Nacional de Ciencia Política, p 30

3.6 DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

En el ramo educativo, las funciones, atribuciones y competencias, desde la fundación de la SEP se fueron centralizando. Debido a ello la planeación, operación de servicios y administración de recursos estuvieron a cargo del gobierno federal. La centralización en el ramo de la Educación originó que entre otras cosas, la calidad en el servicio fuera muy limitada. Además propicio que problemas que se daban en los estados y municipios no se resolvieran en estas instancias, ya que para resolverlos se tenía que recurrir al gobierno federal, lo que ocasionaba lentitud e ineficiencia en la resolución de los problemas.

Ante este panorama catastrófico, inoperante (para la actualidad, porque en sus inicios, la centralidad fue operante), y despilfarrador de recursos, varios gobiernos pretendían que se diera una descentralización en el ramo de la educación. Este hecho se logro hasta la descentralización educativa realizada en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

La descentralización educativa implementada en el sexenio de Salinas, sin lugar a dudas ha sido retomada por Ernesto Zedillo Ponce de León. Donde se puede constatar en las metas y planes para seguir fortaleciendo la descentralización educativa. Con el fin de fortalecer la descentralización educativa el Poder Ejecutivo decreta y aprueba, en el mes de febrero de 1996 el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

La prioridad del Programa de Desarrollo Educativo es “impulsar la capacidad de hacer concurrir las voluntades de los gobiernos federal, estatales y municipales”.⁹⁸

Aunado a lo anterior se necesitaba crear los mecanismos que propiciarán una educación con cobertura suficiente y de calidad.

En el mismo Plan Nacional de Desarrollo Educativo se señala que la federación educativa permite

⁹⁸ *Diario Oficial de la Federación 1996*, p 25

Otro aspecto en el cual la descentralización educativa ha provocado un mejor desempeño es en la construcción y mantenimiento de planteles educativos. Ahora, estas tareas son responsabilidad de los estados y municipios. Esto permite que de manera local se decida dónde construir planteles y qué materiales de construcción son más propicios para las condiciones de climas locales. Esto conducirá a una mejor calidad en la infraestructura, ya que los ámbitos de los gobiernos locales conocen sus necesidades particulares, prioridades que cuando el centro tenía que resolver, no lo realizaban por la distancia que denotaba; ello concluía en retrasos en el rubro educativo.

“La federalización educativa debe llevar a un uso cada vez más eficiente de los recursos, pues logra la superación gradual de las dificultades que imponía la distancia respecto de los problemas, las excesivas cargas burocráticas y la concentración de funciones, entre otros rasgos de la descentralización anterior. El federalismo educativo permite ofrecer servicios más adecuados a las particularidades de cada lugar, así como un desahogo expedito y efectivo de los asuntos, a menor costo, gracias a que posibilitan un acercamiento más efectivo a la problemática local”.¹⁰¹

Finalmente, debemos señalar que en el rubro de la descentralización educativa, en el sexenio de Ernesto Zedillo se han implantado los mecanismos necesarios para brindar una educación que tenga una cobertura más amplia y de mayor calidad. Sin lugar a dudas, es un esfuerzo extraordinario, que fue comentado por el ex presidente Carlos Salinas de Gortari y confirmado por Ernesto Zedillo. La centralización busca una mejor calidad y eficiencia en este ámbito, a través de la suma de voluntades del gobierno federal, entidades federativas y municipios. Es por ello que se puede sostener que la actual descentralización ha dado resultados positivos, pero no debe reducirse a una descentralización puramente administrativa, sino un fortalecimiento de decisiones en cada orden de gobierno.

¹⁰¹ *Diario Oficial de la Federación 1996*, p 8

3.7 DESCENTRALIZACIÓN DE LA SALUD.

El ámbito de los servicios de salud no fue ajeno a la centralización, factor que condujo a una serie de dificultades en la prestación de servicios. El centralismo en el sector salud originó que estuviera perneado por una calidad deficiente y una eficacia estrecha.

“No obstante los logros alcanzados, persisten rezagos importantes. Aproximadamente 10 millones de personas carecen de acceso regular a servicios de salud y subsisten grupos de población al margen de las condiciones mínimas de salubridad e higiene. La calidad de los servicios es heterogénea y la eficacia limitada”.¹⁰²

El centralismo imperante en el sector salud limita la eficiencia de los servicios que se prestan, ya que se puede constatar, entre otras cosas, que la centralización provoca que las asignaciones de los recursos cuando son designadas desde el centro, se desconocen las prioridades y problemas regionales; al tener el centro las responsabilidades de la prestación del servicio lo hace limitadamente debido a la inmensidad de su espacio de influencia, mientras que la burocratización provoca que la resolución de problemas sea lento.

“En las instituciones de salud del país, existe un marcado centralismo que limita considerablemente la eficiencia de su operación. Hay cuando menos cuatro problemas derivados directamente del centralismo, éstos son:

- * Baja eficiencia en las decisiones respecto de hacia dónde deben orientarse los recursos. Las decisiones respecto de la asignación de los recursos, se toman en el centro, en donde no siempre se conocen los problemas y las prioridades de salud regionales.
- * Definición poco precisa de responsabilidades. Las autoridades locales no tienen manera de hacerse plenamente responsables, mientras que las autoridades centrales sólo lo hacen limitadamente, dado el gigantismo de su espacio de influencia.
- * El burocratismo que entorpece las acciones y los procesos. La operación centralizada hace que los procesos sean complejos y que tomen más tiempo del necesario. Esto limita la efectividad y oportunidad de las acciones que podrían ejecutarse de manera más eficaz si las decisiones se tomaran de manera local.

Inercia en las decisiones de asignación del gasto entre los estados. Aunado al manejo central de los recursos, existe una alta inercia en la distribución del presupuesto federal”.¹⁰³

Consecuencias que se pueden desprender del centralismo que pernea al sector salud, son la limitada eficiencia y una calidad deficiente, correspondiente a una organización

¹⁰² *Diario, op.cit., p 16*

¹⁰³ *Diario, op.cit., p 14*

administrativa deficiente. Por ello, en el programa de reforma del sector salud 1995-2000, se reconoce que “si bien la verticalidad de este modo de operación le ha permitido inobjetable alcances al país en materia de salud, también es cierto que limita su desempeño...Tampoco existen mecanismos que promuevan que los recursos se orienten hacia las acciones de mayor efectividad en relación con su costo, su buen uso y que limiten el desperdicio”.¹⁰⁴

Todos estos factores provocan que los usuarios de los servicios obtengan una calidad inferior a la que el mismo sistema puede ser capaz de proveer. Otra incapacidad presente en el Sector Salud, es la duplicidad en la prestación de servicios en determinada población, es decir, al carecer de una planeación eficiente, origina que algunas poblaciones tengan servicios paralelos, tanto de la Secretaría de Salud como del programa del IMSS -solidaridad-. Esto provoca, a su vez, que ciertas poblaciones, en contraste, carezcan de la más elemental atención de salud.

“...La operación paralela de estos dos sistemas de atención en el medio urbano presenta problemas de coordinación importantes, entre los que destaca la falta de utilización plena de la capacidad instalada en algunas zonas y la prevaencia de lagunas de atención en otras. Claramente en un país en que los recursos destinados a la salud exigen el mayor rendimiento posible, esta insuficiente coordinación acarrea graves costos”.¹⁰⁴

Al respecto, se puede señalar que en las zonas rurales se observa una falta de coordinación, la cual ocasiona que existan instancias paralelas de organismos que dan servicios de salud, originando que se presenten duplicidades en ámbitos de atención, mientras que en otras zonas no se recibe atención alguna.

Ante esta serie de costos y vicios, los gobiernos presididos por Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, han sido los principales promotores para hacer evolucionar la descentralización en el Sector Salud. Sin embargo, es importante señalar que en el sexenio de Carlos Salinas no se logró concretar nada en el rubro de la salud. Muy por el contrario existió una mayor centralización en la prestación del servicio de salud. En el sexenio de Ernesto Zedillo se realiza un gran esfuerzo por descentralizar el sector,

¹⁰⁴ *Diario, op. cit., p 15*

¹⁰⁴ *Diario, op. cit., p 15*

cuestión que se logra plasmar en el Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000. Es en este programa donde se señalan las metas y objetivos que se buscan alentar para mejorar el servicio de salud.

“En el sexenio de Carlos Salinas se mantuvo discursivamente la estrategia descentralizadora contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y en el Programa de Salud 1990-1994. En los hechos, sin embargo, no se llevaron a cabo acciones que verdaderamente descentralizaran los servicios de salud, por el contrario, con la puesta en práctica del Programa Nacional de Solidaridad y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el gobierno federal centralizó los recursos para financiar, construir y administrar hospitales. Como ejemplo, destaca el programa IMSS-Solidaridad, que se ha encargado de proporcionar los servicios de salud pública a población abierta, sin tomar en cuenta a los gobiernos de los estados”.¹⁰⁵

La descentralización del sistema de salud se propone brindar una calidad suficiente en el servicio, eliminar duplicidades y ampliar la cobertura y, principalmente, terminar con el centralismo. Es pertinente señalar que un eje de la descentralización es brindar una mejor atención a la población abierta¹⁰⁶ y ampliar la cobertura de atención de seguridad social, facilitando la afiliación de la población de la economía informal y de la población no asalariada. Para dar una mejor calidad y eficiencia en el servicio de la salud, se propone mejorar la gestión administrativa en los estados, aunado a la participación de los municipios. Dicho sea de paso, el municipio se encargara principalmente de fomentar un saneamiento básico y orientación preventiva y promoción de la salud.

Un lineamiento capital en la reforma es el de dar un mayor peso de las entidades federativas en la administración de los recursos para la salud. En otras palabras, se pretende la descentralización de los recursos para la salud. En decir, se pretende la descentralización de los recursos federales destinados a la atención de la población abierta a través de la Secretaría de Salud y del IMSS-Solidaridad.

Es pertinente señalar que la descentralización no implica la desaparición de objetivos y estrategias nacionales en materia de salud. En realidad lo que implica es una

¹⁰⁵ Aguilar Villanueva. “*El Federalismo mexicano.*”, p 31.

nueva forma de relación entre entidades federativas y el gobierno federal. En esta nueva relación se permitirá que los estados tengan un mayor margen de acción y autodeterminación que les facilita lograr con sus propios medios objetivos nacionales fundamentales¹⁰⁷ y que el destino de los recursos excedentes sean determinados ellos.

En los hechos, podemos constatar que para el mes de julio de 1997, la descentralización de los servicios de salud abarca ya 29 estados y el Distrito Federal y sólo quedan pendientes dos entidades federativas. Para estos momentos, la descentralización ha permitido la transferencia de “10,562 trabajadores, un presupuesto de 534 mil millones de pesos y 238 bienes inmuebles”.¹⁰⁸

No podemos negar el gran peso que tiene esta reforma impulsada por Ernesto Zedillo, ya que en primera instancia podemos señalar que por primera vez se ha cuestionado la funcionalidad de un sistema en el sector salud centralizado. Indudablemente, hace falta ampliar la reforma y una mayor eficiencia. A pesar de ello, podemos considerar este inicio como positivo por las metas que se pretenden lograr.

¹⁰⁶ Entiéndese por población abierta, a toda la población que no sea derecho habiente a la seguridad social.

¹⁰⁷ Los objetivos nacionales serán articulados por medio de el Consejo de Salud, creado por decreto presidencial a inicios de 1995.

¹⁰⁸ Martínez Armenta, Alejandra. “Descentralización de servicios de salud en la capital”, en El Nacional, 3 de julio de 1997, p 60

ANEXO 1

VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

En la bibliografía nacional e internacional se registran las siguientes ventajas que se esperan del proceso de descentralización educativa:

1) **Políticas:**

- Reforzar la diversidad sin mengua de la unidad
- Democratizar la toma de decisiones, acercándola a donde están los problemas.
- Vincular la educación con el desarrollo económico y social.
- Las culturas regionales y los grupos étnicos.
- Estimular la organización de base y la participación.

2) **Administrativas**

- Facilitar la coordinación intersectorial
- Aprovechar mejor los recursos regionales y locales.
- Agilizar los trámites.
- Incrementar los recursos financieros.
- Reducir la carga administrativa del nivel central.
- Corresponsabilizar a los diversos niveles
- Mejorar el seguimiento y la evaluación.

3) **Pedagógicas**

- Incrementar las oportunidades de acceso y compensar las desigualdades
- Mejorar la eficiencia y calidad
- Mejorar la formación y actualización de los maestros
- Propiciar la iniciativa y creatividad del personal, facilitando las reformas del sistema
- Flexibilizar y adecuar los planes y programas de estudio.

ANEXO 2

DISTRIBUCION DE FACULTADES EN MATERIA EDUCATIVA SEGÚN LA LEY GENERAL DE EDUCACION DE 1993

1) Facultades exclusivas de la autoridad federal

Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, establecer el calendario escolar aplicable en toda la República; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria, fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para los mismos niveles escolares, fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional; fijar los lineamientos generales a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social; fomentar, la coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, cultural, de educación física y deporte; la formación de maestros de educación básica.

A lo largo de la ley hay otras facultades también exclusivas de la Federación, que por lo tanto excluyen a los estados de su ejercicio, y que están contenidas en los siguientes preceptos: artículo 16, segundo párrafo; artículo 25, tercer párrafo, artículo 48, artículo 63, primer y segundo párrafo, artículo 68, artículo 72.

2) Facultades exclusivas de las autoridades educativas locales.

Prestar los servicios de educación inicial, básica, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros; proponer a la SEP los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, ajustar el calendario escolar con base en el calendario instituido por la SEP; prestar servicios de formación, actualización y superación profesional a maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la SEP determine; revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, secundaria y normal y demás para la formación de maestros en educación básica, de acuerdo con los lineamientos que fije la SEP, otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

Otras funciones exclusivas de los estados aparecen en: artículo 15, segundo y tercer párrafo, artículo 23, primer y cuarto párrafo; artículo 29, artículo 48, primer párrafo; artículo 52, segundo y tercer párrafo, artículo 63, tercer párrafo.

ANEXO 3

ASPECTOS DE LA EDUCACION QUE PUEDEN SER FAVORECIDOS POR LA DESCENTRALIZACION

Los siguientes aspectos:

- Organización escolar. relaciones al interior de la escuela, órganos colegiados y unipersonales, disciplina, calendario y jornada escolar, etc.
- Currículum y métodos
- Exámenes: exámenes nacionales o por estado y su manera de calificación y valor para la promoción
- Supervisión: quién designa al supervisor, supervisión personal o colectiva, o reforzada con asesores, cargada a lo administrativo o a lo pedagógico.
- Reclutamiento de los maestros, asignación, promoción y remuneración.
- Financiamiento y aplicación del presupuesto: participación en la elaboración presupuestal, elasticidad en la aplicación, contribuciones locales para construcción, mantenimiento, concursos, apoyos didácticos complementarios.
- Planeación y programación: grado de participación de los diversos niveles de decisión.
- Difusión y uso de la información sobre el funcionamiento pedagógico, administrativo y financiero de las escuelas y el sistema en su conjunto: a quién se da y qué uso se hace de ella

CONCLUSION

En el presente trabajo analizamos brevemente cómo se estructura un régimen federal. Al respecto señalamos que se realiza un pacto bilateral entre el gobierno federal y el gobierno de los Estados, estos últimos ceden atribuciones al Gobierno Federal y se reservan una parte importante de competencias. La jerarquía entre las atribuciones y competencias de los Estados y la Federación son iguales, ambas tienen la misma preeminencia. Por lo tanto, podemos decir que el sistema federal de gobierno es una asociación de estados que por una parte están sujetos a un poder único y, por otra, conservan una autonomía relativa.

Posteriormente, nuestra preocupación capital fue comprender los factores que incidieron en nuestro país para optar por la instauración del régimen federal, conociendo de ante mano la organización política vigente en la época colonial. En contraste a la centralización que imperaba en la época colonial se busca implantar una forma nueva de organización política que permita terminar con la centralización y la dependencia que se tenía respecto a la metrópoli.

Al adoptarse el sistema federal, después de la terminación de la independencia, se logró la unificación de la nación y la estabilidad que requería el país para enfrentar con mayor fortaleza su recién adquirida vida independiente. Sin embargo, la implantación definitiva del régimen federal en la Constitución se daría hasta de 1917, ya que en la Constitución de 1836 se adoptó nuevamente un régimen centralista. Es en la Constitución de 1857 donde se retoman e implantan definitivamente los principios federalistas.

El periodo presidencialista de Porfirio Díaz se caracterizó por un autoritarismo que ocasionó que los Estados carecieran de autonomía. A la caída de Díaz, Carranza convoca a una Asamblea Constituyente para reformar la Carta Magna de 1857. En 1916 en el Congreso de Querétaro se reitera el régimen federal en la nueva Carta Constitucional de 1917.

cómo el Estado busca crear su propia fuerza sin tener que recurrir a la caridad de fuerzas contrarias a él, por lo que tiende a fortalecerse el Poder Ejecutivo.

Resuelto del problema de optar por un régimen centralista o federalista, ahora la tarea es buscar los mecanismos que permitan integrar las demandas de las mayorías. Desde este punto de vista, el PNR cumplió la función de aglutinar fuerzas y corrientes.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo adquiere una preeminencia sobre las entidades federativas, esto se debe a que después de la Revolución tenía que buscarse la consolidación de la Nación. El Ejecutivo adquiere su fortaleza a través de dos formas que le permiten controlar la vida política del país. Por un lado, se le dota de una gran cantidad de atribuciones por medio de competencias constitucionales. Aunado a estas facultades se encuentran las atribuciones metaconstitucionales.

Por su parte, el Senado, al no proteger en la práctica los intereses de los estados, permiten que facultades exclusivas de estos sean apropiadas por el Gobierno Federal. Esto propicia que los estados se encuentren supeditados al centro, entre otras cosas por que este último concentra los presupuestos. De esta manera, los estados no pueden solventar sus problemas por que sus recursos financieros son insuficientes: demuestra al el 80% del presupuesto es para el Gobierno Federal y el 20% restante para Estados y municipios. Estas y otras deficiencias a orillado ha buscar los mecanismos para revertir.

En fin, se analizaron las reformas y propuestas hechas en el sexenio de Miguel de la Madrid, el presidente Carlos Salinas de Gortari y el gobierno de Ernesto Zedillo; en estos sexenios se retoma el federalismo como forma de gobierno y se plasma en programas concretos de los Planes del Poder Ejecutivo.

El reclamo de un auténtico federalismo, a diferencia de otros sexenios, no sólo es presidido por la decisión del centro por fortalecer el federalismo, sino también es motivada por las demandas de las entidades federativas.

Federalismo Mexicano

La principal reforma realizada en el periodo de Miguel de la Madrid es la del artículo 115, que en teoría busca fortalecer la vida municipal; pero en los hechos se acotan competencias municipales y se propicia un mayor control sobre los municipios.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se ponen en marcha dos instrumentos para fortalecer el federalismo. Por un lado, se establece el Programa Nacional de Solidaridad sin embargo no beneficia al régimen federal ya que no toma en consideración las competencias de los Estados. En el PRONASOL existe un control de objetivos, metas y mecanismos para la aplicación de los recursos. Por otro lado, en este periodo de gobierno se inicia la descentralización de la educación, ramo sí se mantiene una política adecuada para permitir la participación y el control de Estados y municipios.

Finalmente, con Ernesto Zedillo encontramos grandes esfuerzos por acceder en la participación y dar el control en el rubro educativo y de la salud a los Estados y municipios. Para ello, el gobierno federal ha trasladado los presupuestos que antes controlaba. Esto permite que los Estados y municipios programen y administren recursos y materiales para dar una mejor calidad en los servicios. Sin lugar a dudas estos últimos intentos coadyuvan para que paulatinamente se de una coordinación y cooperación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas.

En resumidas cuentas, las características del federalismo en México son:

Centralismo

- Concentración de facultades y recursos del gobierno federal.
- Inadecuada distribución de competencias.
- Centralización de decisiones en los órganos de gobierno federal por exceso de atribuciones constitucionales.
- Imposición central políticas recaudatorias y aplicación de recursos sin autonomía de los estados y municipios.

Presidencialismo

- Abuso de los ejecutivos federal y estatales en la reforma constitucional
- Ejercicio exacerbado del poder en los órganos de autoridad ejecutiva.
- Insuficiente responsabilidad política y social del poder ejecutivo frente a los estados.

Postración del Municipio

- Debilidad del municipio para hacerse cargo de sus responsabilidades.
- Incipiente y limitado desarrollo de la estructura municipal

Pasividad del Poder Judicial

- Inadecuada interpretación del artículo 133.
- Pasividad de los poderes judiciales para definir parámetros y valores en el sistema.

Inequidad en la Distribución del Ingreso

- Mala distribución del ingreso

Inoperancia del Sistema de División de Poderes

- Falta de ejercicio del sistema de pesos y contrapesos
- Deficiente división de poderes

División de Poderes y Definición de Competencias.

- Donde el municipio sea la base fundamental del sistema federalista que tome en cuenta en su praxis las características propias de cada municipio.
- Con nuevo modelo de organización política que dé autonomía al ayuntamiento.

- Federalismo con un fortalecimiento municipal
- Sustentando una reforma política o reforma del estado. Para lo cual una reforma del poder consiste en acotar o limitar el poder presidencial.

El periodo presidencial de Carlos Salinas, en teoría buscaba fortalecer el régimen federal, sin embargo, en los hechos se constató que los mecanismos implementados al respecto, fueron ineficientes, ineficaces y violatorios del propio régimen federal. Así, por ejemplo, Solidaridad fue un instrumento que demostró un centralismo, ya que las decisiones eran tomadas en el centro y no se tomaba en consideración las atribuciones y competencias de los estados y municipios.

Por su parte, el periodo presidencial que preside Ernesto Zedillo, a pesar de las reformas en el sector educativo y de la salud, no se ha llegado a una repartición óptima de atribuciones y competencia entre el gobierno federal y las entidades federativas. Es innegable que las reformas realizadas por Ernesto Zedillo son un inicio de gran importancia para trasladar competencias del gobierno federal a los estados, esto indudablemente vislumbra una apertura al régimen federal. Sin embargo, consideramos que los retos para lograr un auténtico federalismo son bastantes y espinosos. Consideramos de vital importancia otorgar atribuciones y competencias a las entidades federativas en rubros hacendarios y autonomía política que propicien una mayor autonomía a estados. Logrando esto, podremos hablar de una verdadera apertura al federalismo en México.

BIBLIOGRAFIA

Barragan Barragan, José. *Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824*, Ed. UNAM, México, 1978

Burgoa, Ignacio. *La evolución de la Idea Federalista en México, 50 Años de Revolución*, Ed. CFE, México. 1963

Carpizo, Jorge. *Federalismo en Latinoamérica*, Ed. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1973.

La Constitución mexicana de 1917, Ed. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980.

El Presidencialismo mexicano, Ed. S XXI, México, 1994.

Córdova, Arnoldo. *La formación del poder político en México*, Ed. Serie Popular Era, México, 1977.

Federalismo Mexicano

- La Revolución en crisis, la aventura del maximato*, Ed. Cal y Arena, México, 1995.
- Carmagnani, Marcello. *Federalismo Latinoamericano, México, Brasil. Argentina*, Ed. FCE, México, 1993.
- Cosío Villegas, Daniel. *El Sistema Político Mexicano*, Ed. Joaquín Martiz, México, 1974
- Cué Canaovas, Agustín. *El Federalismo Mexicano*, Ed. Libro mexicano Editores, México, 1960.
- Chavéz Hernández, Alicia. *Cincuenta años de la historia de México*, Ed. COLMEX, México, 1991.
- Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano. régimen constitucional del sistema federal*, Ed. INAP, México, 1988
- Fernández Santillán, José F. *Política y Administración Pública*, Ed. INAP, México, 1981.
- Gamas Torruco, José. *El Federalismo Mexicano*, Ed. Sepsetentas, México, 1975.
- Garrido, Luis J. *El Partido de la Revolución Insitucionalizada*, Ed. S XXI, México, 1982.
- Gaxiola, Jorge. *Algunos problemas del Estado federal*, Ed. Cultural, México, 1948
- González Casanova, Pablo. *La Democracia en México*, Ed. Serie de Popular ERA, México, 1977.
- Medín, Tzvi. *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, Ed. S XXI, México, 1990.
- Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y Municipio*, Ed. FCE, México, 1994-

Federalismo Mexicano

Nuevo federalismo: la descentralización, Ed. Porrúa, México, 1988.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000-

Reyes Heróles, Jesús. *Discursos Políticos*, Ed. PRI, México, 1967.

Rodríguez Lapuente, Manuel. *Centralismo y Federalismo en México*, Ed. UAG, México, 1993.

Ruiz Massieu, J. Francisco. *El proceso democrático de México*, Ed. FCE, México, 1993.

Salinas de Gortari, Carlos. *Federalismo y Centralismo*, Ed. IEPES, México, 1988.

Sayeg Helu, Jorge. *Federalismo y municipalismo*, Ed. INL, México, 1996.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1978.

Valencia Carmona, Salvador. *El federalismo mexicano, teoría y práctica*, Ed. UNAM, México, 1973,

Vega Vera, David. *México: una formación republicana de gobierno*, Ed. FCE, México, 1997.