

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
IZTAPALAPA**

**DIVISIÓN:** CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**CARRERA:** CIENCIA POLÍTICA

**TÍTULO:** EL MUNICIPIO MEXICANO  
Y LA DESCENTRALIZACIÓN FEDERAL:  
Un breve análisis del periodo 1983 - 1997

**FECHA:** 30 DE JULIO DE 1999

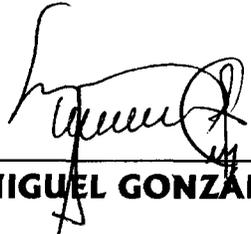
**ALUMNOS:**

**GABINO FIGUEROA AGUILAR  
91230352**

**ABRAHAM DE SANTIAGO MORA  
89239698**

**ALBERTO FABILA SANTOS  
91331672**

**ASESOR:**

  
\_\_\_\_\_  
**MIGUEL GONZALEZ MADRID**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
*Iztapalapa*

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**

---

**EL MUNICIPIO MEXICANO Y LA  
DESCENTRALIZACIÓN FEDERAL.**  
**UN BREVE ANÁLISIS DEL PERIODO 1983 - 1997**

**Trabajo final (tesina) terminado y aprobado en el Seminario de Políticas  
Públicas y Gobiernos Locales Seminario de Investigación I, II Y III del Plan  
de estudios de la Licenciatura en Ciencia Política**

**AUTORES**

**GABINO FIGUEROA AGUILAR**

**ABRAHAM DE SANTIAGO MORA**

**ALBERTO FABILA SANTOS**

---

  
**Miguel González Madrid**  
**ASESOR**

  
**Pablo Javier Becerra Chávez**  
**LECTOR**

México, Iztapalapa, D.F., Trimestre 99-I

# INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. ¿QUÉ ES LA DESCENTRALIZACIÓN Y CÓMO OPERA?.....	1
CAPÍTULO 2. LA DESCENTRALIZACIÓN FEDERAL EN EL AMBITO LOCAL Y MUNICIPAL.....	10
CAPÍTULO 3. ANTECEDENTES DE LA CONFORMACIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO .....	20
3.1. DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL .....	39
CAPÍTULO 4. LA AUTONOMÍA COMO CAPACIDAD DE GOBIERNO.....	62
4.1. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.....	67
CAPÍTULO 5. LOS CONVENIOS DE DESARROLLO ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.....	72
CAPÍTULO 6. LA RENOVACIÓN MUNICIPAL: Propuestas y Lineamientos Actuales.....	78
6.1. DIAGNÓSTICO ACTUAL: Desafíos y Problemática.....	85
CAPÍTULO 7. DESCENTRALIZACIÓN Y NUEVO FEDERALISMO. ¿Qué Ha Cambiado? .....	88
7.1. EL NUEVO FEDERALISMO.....	92
CONCLUSIONES.....	96
BIBLIOGRAFÍA	

## INTRODUCCION

Durante años se ha buscado darle autonomía al municipio, que ha resentido los embates de los gobiernos centralistas, los cuales mermaron el desarrollo del municipio en México, generándose un retroceso en la administración pública. Esto hizo que los municipios fueran dependientes de los órganos de gobierno estatal y federal.

El nivel municipal de gobierno en México se ha caracterizado por su dependencia del nivel federal y estatal, por su debilidad institucional en la función de gobierno, y por su carencia de capacidades, en lo administrativo, en lo fiscal y lo técnico, para ser artífice de su propio desarrollo.

Si bien se ha iniciado en el país un proceso de descentralización, aún no se ha establecido sus límites ni sus alcances. La falta de recursos a nivel municipal, resultado de una concepción tradicional del federalismo fiscal, es un hecho innegable; en este sentido es de vital importancia que el gobierno federal mantenga una postura seria y de responsabilidad hacia los municipios.

Durante el mandato del entonces presidente de México Miguel de la Madrid Hurtado, que se buscaron nuevos mecanismos para delegar autoridad a los municipios y fueron éstos los que tomarían sus propias decisiones, en lo que a la administración pública se refiere, para el buen desempeño de sus funciones e implementación de nuevas formas de organización y de participación con cada uno de los órganos de gobierno, mediante las nuevas reformas al artículo 115 constitucional. Se buscó dotar de facultades a los municipios, como una nueva modalidad de descentralización en México.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, el presidencialismo ejerció un fuerte control sobre la vida económica y política de los Estados y municipios del país, y el PRONASOL fue un mecanismo eficaz para ello, concentrando los recursos del ramo 26 del presupuesto federal. Sin embargo, la presión política de una oposición que venía creciendo en los estados del interior del país empezó a obtener importantes triunfos a nivel municipal y luego a nivel estatal, generó los embriones de una exigencia de descentralización.

En respuesta a las demandas de la sociedad, en cada una de las entidades estatales y municipales, en varias ocasiones el presidente de México Ernesto Zedillo Ponce de León, recalco la importancia que tiene la sociedad en toma de decisiones dentro de sus comunidades y puntualizó que la intolerancia sería atacada con apego al estado de derecho y a la legalidad. Abordó temas de gran envergadura para la vida municipal, como la distribución de competencias, los ingresos municipales, las fuentes tributarias, y la igualdad y equidad dentro de los municipios; como factores importantes de la descentralización municipal para el fortalecimiento del federalismo.

En este sentido se busca subrayar en esta tesina la importancia que tienen los gobiernos municipales en los años 90 y la posibilidad de desarrollo de prácticas para la construcción democrática y la consolidación de los municipios en México, mediante una mejor distribución de competencias de los diferentes órganos de gobierno, como parte fundamental de descentralización.

Después de hacer un recorrido por lo que ha sido la descentralización en México a partir de su adopción en la Constitución de 1824, consideramos pertinente continuar con el ejercicio de evaluar la trayectoria del sistema federal mexicano en los últimos años. Así, del análisis sobre el centralismo político que prevaleció durante décadas transitamos por los distintos escenarios que han determinado la diversificación política de los actores locales.

De esta forma se analizan algunos aspectos teóricos sobre el proceso de descentralización en el municipio, como parte fundamental del gobierno federal en México.

En este trabajo, pretendemos realizar un breve análisis del periodo 1983 – 1997. Hacemos una revisión de las experiencias históricas de las que ha surgido el régimen federal, el proceso de descentralización federal y sus efectos en el municipio mexicano. En el primer capítulo se estudian los conceptos sobre lo que es la descentralización y cómo opera en nuestro régimen federal. Después, hacemos un recuento de los antecedentes sobre la conformación del municipio en México e iniciamos con el desarrollo de la relación entre el proceso de descentralización y el fortalecimiento municipal. Más adelante, incorporamos el concepto de autonomía en un capítulo cuyo contexto es la agenda de la transición democrática. en esta parte hacemos énfasis en los aspectos que comprende la agenda interna de la reforma municipal, cuya realización depende de la iniciativa de los propios ayuntamientos.

Consideramos relevante, en los siguientes capítulos, incorporar la visión de los retos que presenta el federalismo y la descentralización desde la perspectiva de los actores fundamentales en el proceso de fortalecimiento de las instituciones locales. Por otro lado, en relación con el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, consideramos pertinente una evaluación de las directrices fundamentales del programa federal. Abordamos principalmente el tema de la descentralización y el de la renovación municipal.

## 1.- ¿QUÉ ES LA DESCENTRALIZACIÓN Y CÓMO OPERA?

En este primer capítulo, analizamos someramente el tema de la descentralización, resaltando los rasgos más importantes de ésta. Observamos que este fenómeno ha acompañado, casi siempre, al desarrollo de los estados latinoamericanos, incluido el estado mexicano. Posteriormente, se reseñan las cuatro megatendencias que, de alguna manera, han contribuido al desarrollo del proceso de la descentralización a nivel mundial, hasta llegar a la definición más aceptada de dicho proceso, diseñada por Sergio Boisier. Por último, analizamos la forma en que opera la descentralización, destacando los posibles beneficios que traería consigo a los gobiernos regionales y locales.

La descentralización es un tema recurrente que ha estado presente en la historia política de América Latina: incluso desde sus movimientos de independencia siempre hubo "pugnas entre centralistas y descentralizadores, entre unitarios y federales" (Arocena. 1991: 17).

En la década de los ochenta, en muchos estados latinoamericanos se observa una conexión entre la problemática de naturaleza institucional sobre la descentralización y la que se sitúa en el campo socioeconómico sobre desarrollo regional y local; en esta situación encontramos los casos de: " Perú (1979), Chile (1980), Guatemala (1985) y Brasil (1988)" (Boisier. 1991: 23).

El estado mexicano no podía ser la excepción: igualmente, a principios de los años ochenta, fue sacudido por la demanda social de democratización y redimensionamiento. En este sentido, Luis Fernando Aguilar Villanueva comenta que " la raíz de las decisiones equivocadas del gobierno y de su incapacidad para aprender de sus errores se hallaba en la misma estructura autoritaria del sistema político-administrativo, imponente, incontenible,

sin el contrapeso de las libertades económicas (redimensionamiento) y políticas (democracia) de los ciudadanos" (Aguilar Villanueva. 1996: 16).

De acuerdo con Sergio Boisier, en el fenómeno de la descentralización, a pesar de que gozó de gran aceptación en América Latina, aún hoy día se observa una cierta distancia entre el discurso y la realidad.

Sergio Boisier considera que existen cuatro megatendencias que de alguna manera permean el proceso de la descentralización:

La primera de ellas, es la revolución científica y tecnológica como un fenómeno que a través de sus efectos en la esfera de la producción, la información y el transporte, está produciendo un nuevo paisaje industrial o una nueva geografía industrial (Boisier. 1991: 24).

La segunda megatendencia, se refiere al proceso de reestructuración política del estado y la administración del gobierno; puesto que ni las formas precedentes de acumulación directa del estado, ni las formas indirectas de apoyo son ya útiles, el estado está sufriendo una metamorfosis para dar origen a un "nuevo" Estado funcional para las nuevas condiciones imperantes (Boisier. 1991: 25).

La tercera, corresponde a la creciente y universal demanda de los cuerpos organizados de la sociedad civil por mayores espacios de autorealización, lo que supone tanto descentralización (cesión de poder) como autonomía (campos específicos de competencia). (Boisier. 1991: 28).

La última megatendencia se refiere a la privatización de actividades productivas y de servicios, traspasándole la responsabilidad y competencia de estas actividades a otros entes que cuentan con personalidad jurídica propia (Boisier. 1991: 29).

Como podemos observar, estas cuatro megatendencias contribuyen fuertemente a la realización del proceso descentralizador, particularmente en las dos últimas, en las que el autor deja entrever la definición más acabada del fenómeno de la descentralización:

Descentralizar significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado. Para que ello pueda suceder así, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento (Boisier. 1991: 31).

Así, cuando se habla de descentralización se entiende que es la transferencia de poder de decisión del gobierno central a las entidades federativas y municipales; o quizá una interpretación más precisa sería la siguiente: "La descentralización es el proceso mediante el cual se revierte la centralización, transfiriendo a la comunidad, o a la administración pública local más cercana a los ciudadanos, el poder de decisión, la elaboración de políticas, la ejecución y evaluación de acciones, proyectos y programas, que implican el manejo de recursos financieros y humanos, de bienes y servicios públicos" (Consúltese en <http://www.ufm.edu.gt/cien/asocial/desce.htm>).

De esta manera, se considera indispensable tomar en cuenta al menos tres aspectos para que la descentralización pueda llevarse a cabo:

- 1) La transferencia de competencias administrativas.
- 2) Los recursos para poder asumir las diversas competencias.
- 3) La capacidad política para tomar decisiones acerca de cómo administrar las funciones y los recursos descentralizados.

Por otra parte, Boisier nos presenta una tipología de la descentralización, en la cual encontramos tres tipos puros, descritos en el siguiente cuadro:

DESCENTRALIZACIÓN		
Funcional	Territorial	Política
Esta se da cuando se otorga el reconocimiento de competencias específicas o delimitadas únicamente a un sector de actividad, por ejemplo una empresa pública de generación eléctrica.	Esta presupone el traspaso de poder decisional a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción están constituidos por un territorio o localidad, ejemplo de este tipo sería un gobierno regional designado.	Esta es la forma máxima de la función descentralizadora, se establece cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales.

Fuente: Adaptado de Boisier, 1991: 32

El panorama de las formas puras de la descentralización se amplía al dar cabida a formas o modalidades mixtas (político-territorial, territorial-mixta, político-mixta).

Este autor, comenta que sería un error darle un carácter lineal y unívoco al proceso de la descentralización, atribuyendo su puesta en marcha ya sea al estado o a la sola fuerza de

las luchas sociales: puesto que dicho proceso no se produce en un vacío político o en un marco de situaciones ideales, sino más bien, en un espacio político concreto y específico.

De lo anterior, Sergio Boisier concluye que el proceso de la descentralización tiene un carácter esencialmente dialéctico, es decir, que debe verificarse una interacción entre el estado y la sociedad civil para lograr un buen desenvolvimiento de dicho proceso.

La descentralización en este sentido, no es tan sólo una categoría formal y lógica, sino un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida.

Para Ricardo Uvalle Berrones, profesor del departamento de administración de la UAM-AZCAPOTZALCO, "...la descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social. En efecto, reconoce que la sociedad moderna es plural, activa y contestataria; reconoce que la pluralidad da cabida a diversos centros de poder y decisión; reconoce que la acción de gobierno responde a la unidad de mando, pero que no implica omitir lo diverso de la vida pública. La descentralización se vincula con las fuerzas predominantes de la sociedad y se identifica con los intereses primordiales del Estado. Por la descentralización, la sociedad se manifiesta con sus fuerzas consensuales o de disenso. Por la descentralización, el Estado dirige, coordina y enlaza poderes territoriales, regionales y comunitarios para lograr la estructuración del poder nacional que él encara y representa" (Consúltese en <http://www-azc.uam.mx/gestión/num7/art2.htm>).

Un aspecto clave de la descentralización, es que constituye un modo para distribuir el poder. Lo que corresponde a los gobiernos locales es un punto neurálgico a considerar.

A mayor espacio institucional para ejercer la autonomía política, los gobiernos locales tienen la opción de fungir como centros de decisión sin cortapisas. La descentralización, al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma. Permite a la vez que la igualdad jurídica y política sea uno de los sustentos más consistentes del Estado moderno.

La descentralización pretende que se presten servicios y produzcan bienes maximizando el uso de recursos escasos, obteniendo los resultados deseados y satisfaciendo necesidades reales y prioritarias.

Con un adecuado proceso de descentralización, las corporaciones municipales, por ejemplo, gozarían de más responsabilidades y recursos. El Gobierno central ya no estaría involucrado como administrador y ejecutor en ningún proyecto u obra local, incluyendo obras de alcantarillado, recolección de basura e introducción de agua potable. Dado que la corporación municipal se regiría por la subsidiariedad, serían los vecinos del municipio quienes decidirían qué debería hacer su gobierno local, cómo y con qué recursos.

En cada municipio del país, la auto-gestión prevalecerá en la prestación de servicios sociales y en la ejecución de obras y proyectos locales. “Se entiende por auto-gestión toda actividad libre y voluntaria realizada por asociaciones de vecinos para su propio beneficio. La calidad de vida de los habitantes en cada municipio dependería de la eficiencia y eficacia de la administración pública local y de los niveles de auto-gestión, lo cual redundaría en un ambiente competitivo inter-municipal y puede provocar una beneficiosa migración interna hacia poblados pujantes” (Consúltese en <http://www.ufm.edu.gt/cien/asocial/desce.htm>).

El proceso descentralizador, bajo el principio de subsidiariedad, debe adquirir ritmos y dimensiones variables entre países y momentos históricos al depender fundamentalmente de los niveles de desarrollo económico, de la fortaleza de las instituciones, de la legislación, de las preferencias sociales y de la percepción de costos y beneficios, e incluso de la geografía y de la estructura político-cultural de las naciones.

De acuerdo con la Red para el Desarrollo Sostenido A.C., el proceso de descentralización requiere de algunas definiciones claras en donde se establezcan los procesos, instrumentos o recursos a descentralizar, y se reconozcan también los límites de esta transferencia de facultades. Por ejemplo, en materia de política ambiental los objetos de descentralización pueden incluir: (Consúltese en: <http://www.rds.org.mx/INEPPub/pma/cap-6-11.htm>).

- ◆ Instrumentos de regulación.
- ◆ Gasto corriente e inversión.
- ◆ Personal.
- ◆ Operación.
- ◆ Activos e infraestructura.

Dependiendo del objeto de descentralización, es necesario definir las condiciones específicas que deben ser cumplidas u observadas para que los diferentes gobiernos locales caliñquen como entidades receptoras en un proceso de transferencia de facultades y responsabilidades. De esta manera, surgen distintos cruces relacionales entre los objetos de descentralización y las condiciones locales, lo cual define diferentes modalidades, tiempos y contenidos.

Debe decirse que no necesariamente puede existir coincidencia plena entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, sobre los objetos, las modalidades, las condiciones y los tiempos que integran el proceso de descentralización. La descentralización no debe construirse solamente como la suma de reacciones del gobierno federal a los reclamos y demandas de los gobiernos locales, ya que esta agregación no coincide por fuerza con principios de política, organización y eficiencia en la gestión. De ahí la necesidad de apuntalar el proceso de la descentralización a través de un esfuerzo muy significativo de capacitación y formación de cuadros e instituciones locales, complementándolo con la participación de los gobiernos estatales y municipales, las instituciones académicas y el sector privado.

De lo anterior, se deduce que el proceso de descentralización requiere de la observancia de ciertas condiciones que van a determinar su eficacia y factibilidad política. Entre éstas, se encuentran: (Consúltese en: <http://www.rds.org.mx/INEPPub/pma/cap-6-11.htm>).

### **Gradualidad**

La descentralización debe desenvolverse paulatinamente como proceso participativo de planeación, donde las decisiones se vayan definiendo concertadamente y los resultados se retroalimenten en la orientación del propio proceso. Esto, significa forzosamente ritmos y tendencias que no desbordan las capacidades y expectativas locales.

### **Flexibilidad**

El proceso de descentralización obliga a diseñar políticas susceptibles de transformarse en la práctica, adaptándose a las necesidades y demandas cambiantes de la sociedad. La diversidad de condiciones institucionales y socioeconómicas de

los estados y municipios, obliga también a programas de acción versátiles y flexibles.

### **Viabilidad**

Para no abortar o frustrar el proceso de descentralización y para no cancelar efectos de demostración positivos, éste debe aplicarse en aquellos estados y municipios cuyas condiciones sean propicias para el desarrollo del proceso.

La importancia del proceso de descentralización, así como sus diferentes facetas y su complejidad, demandan un programa bien definido que cuente con suficientes respaldos financieros, técnicos e institucionales.

La descentralización requiere de instituciones fuertes y con capacidad de autonomía que soporten un proceso de transición para solventar, con estabilidad, la cesión de poder, la adecuación del marco legal y su reestructuración organizacional, transfiriendo facultades a los gobiernos locales, al mercado y/o a las organizaciones de la sociedad.

Finalmente, podemos decir que la descentralización no es un fin en sí misma, ni tampoco es una panacea que resolverá todos los problemas de la sociedad en su conjunto, pero que, sin embargo, sí es indispensable para un desarrollo local y municipal saludable, siempre y cuando sea aplicada de una forma adecuada, considerando las condiciones sociales, económicas y políticas, imperantes de cada región.

## **2.- LA DESCENTRALIZACIÓN FEDERAL EN EL ÁMBITO LOCAL Y MUNICIPAL.**

En este segundo capítulo, analizamos el impacto que tendría la descentralización federal en el ámbito local y municipal. Así, tenemos que el gobierno federal busca revertir y frenar el centralismo en el que se ha desarrollado el sistema político mexicano mediante diversas vías de solución, destacando la redistribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, haciendo los reajustes y transformaciones necesarias para descentralizar los poderes que ahogan al desarrollo de la nación, tratando de combatir las injusticias económicas y políticas del pasado, con la única finalidad de construir un nuevo federalismo en nuestro país.

El Federalismo en México tuvo como consecuencia un profundo proceso de centralización política a lo largo de casi un siglo de historia, mismo que culminó con una fuerte crisis política en los años ochenta. Al respecto, Carlos Martínez Assad señala que:

La crisis de los años ochenta puso de relieve dos cuestiones: 1) El debilitamiento de la organización de los gobiernos locales para el manejo de sus estructuras territoriales para hacer efectivo su poder, funciones y competencias. 2) Las trabas de la tradición política centralizadora, porque inhibió la autonomía tanto política como financiera de los gobiernos locales (Martínez Assad, 1989: 158).

La excesiva centralización dentro del gobierno federal, mermó la vida nacional que se tradujo en uno de los principales problemas enfrentados por la sociedad mexicana. Como bien lo analiza Ortega Lomelín, los beneficios que pudo tener el centralismo fueron decreciendo hasta encontrar que los costos económicos, políticos y de carácter

eminentemente social superaban los beneficios y metas fijadas como consecuencia del fuerte centralismo que vivió el sistema político mexicano.

Durante las últimas dos décadas, se han implementado programas y cambios a la constitución, mediante nuevas acciones para revertir el proceso centralizador con un federalismo renovado, consistente no sólo en la distribución de competencias para que la federación, los estados y los municipios actúen cada uno por su cuenta dentro de su territorio sino que, a su vez, contribuyan al desarrollo del país. “La conciliación, la armonización de tareas nacionales con el federalismo, ha hecho surgir mecanismos de colaboración y coordinación por reunir esfuerzos entre los distintos niveles de gobierno, con un efecto multiplicador, sobre todo hacia la participación de la sociedad” (Ortega Lomelín, 1994:26).

El Gobierno Federal ha buscado revertir y frenar el centralismo en que el sistema político mexicano se ha desarrollado, mediante diversas vías de solución tales como la redistribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno; haciendo los reajustes y transformaciones necesarias para descentralizar los poderes que ahogan al equilibrado desarrollo de la nación; tratando de combatir las injusticias económicas y políticas del pasado, así como el crecimiento desmesurado y la concentración de las principales actividades en la capital de la República, en busca de fortalecer el federalismo.

El centralismo que en alguna época pudo justificarse como necesidad para integrar y defender a la nación, se ha convertido ya en elemento de freno e ineficiencia que se debe corregir; este centralismo que caracterizó al sistema político, ha venido absorbiendo facultades que debilitan a los gobiernos de los Estados y a los gobiernos municipales y que, en etapas anteriores, fueron justificables para nuestro desarrollo económico y social, pero que en la actualidad ya no funcionan y dificultan el desarrollo del país.

Se necesita una participación más directa de la sociedad con el apoyo de nuevos actores que influyan en el desempeño y buen funcionamiento del país, para combatir los desequilibrios de desarrollo en las regiones. Todo esto, mediante la vigorización y el apoyo a los gobiernos de los Estados y los municipios, para la consolidación de las políticas administrativas, económicas, fiscales y sociales puestas en práctica por los gobiernos actuales y romper viejas estructuras y añejos procedimientos que impiden el desarrollo y la verdadera descentralización del gobierno federal y de los otros órganos de gobierno, los cuales requieren de una verdadera democracia, igualdad y justicia. “La descentralización, cuando responde a un programa gubernamental, busca la modernización porque resulta impostergable reorganizar y reestructurar los niveles de gobierno. Cuando parte de la sociedad, pretende alcanzar más representatividad y participación en las decisiones. Estas dos perspectivas, generalmente se asimilan y se les considera articuladas en el binomio modernización-democracia” (Martínez Assad, 1989: 158).

El gobierno federal tiene que dotar de mejores recursos, facultades y responsabilidades a los gobiernos de los Estados y municipios para posibilitarles un mejor desarrollo. Se busca implementar un federalismo económico más vigoroso, mediante una revisión y mejor distribución de competencias entre Federación, Estados y Municipios para una mejor eficacia en sus funciones.

Debe existir una mayor justicia distributiva a través del sistema federal, con la participación de Estados y Municipios acorde a sus necesidades y planes de desarrollo. Se sugiere una mejor redistribución de competencias y recursos en materia fiscal, para corregir los errores del pasado y establecer mejores mecanismos de distribución fiscal, evitar la anarquía fiscal y el centralismo político que tanto ha perjudicado a los gobiernos estatales y municipales. “La esencia del federalismo implica no sólo dar mayores recursos a los estados, sino que cada nivel de gobierno cuente con facultades de tributación propias. Autonomía impositiva significa la facultad de la entidad para utilizar ciertos instrumentos

tributarios conforme a sus propios criterios y de acuerdo con su política de desarrollo” (Jannetti Díaz, 1989: 772).

Hoy en día, los estados y municipios reclaman la descentralización política, fiscal y administrativa, así como devolver su capacidad de autodeterminación a cada unidad territorial. En este sentido, si bien se ha iniciado en el país un proceso de descentralización, aún no se han establecido sus límites ni sus alcances.

En México, la descentralización ha sido consecuencia del desequilibrio generado por la dinámica centralizadora; esto ha hecho que el Gobierno Federal responda con nuevos métodos, transfiriendo el uso de facultades, recursos y programas del nivel central o federal, al local y municipal, que son la base para el desarrollo de las comunidades, devolviéndoles facultades, recursos y ámbitos de actividad que faciliten sus funciones y que exista una mejor coordinación entre estas instancias de gobierno, porque son la base para el desarrollo; además, esto alentaría una mayor autonomía de los mismos.

Se busca fortalecer el federalismo mediante acciones que impliquen un reparto de competencias públicas entre los diferentes niveles de gobierno. Al respecto, Ortega Lomelín señala:

Es la descentralización, que implica un federalismo renovado, que conduce a fórmulas de cooperación entre las diferentes esferas de gobierno en donde están presentes los principios de solidaridad, subsidiariedad y coordinación para mitigar asimetrías o desequilibrios regionales, privilegia el propósito de la eficacia en la gestión administrativa y el fortalecimiento de las autonomías locales, que sustenta una nueva expresión de la unidad y cohesión nacional y de cause a una más

vigorosa participación de la sociedad en el desarrollo y en la gestión pública. Significa una nueva relación entre órdenes de gobierno, pero también entre sociedad y Estado (Ortega Lomelín, 1994: 9-10).

La organización política del Gobierno Federal debe ir encaminada a fortalecer a los gobiernos locales y municipales con nuevas políticas de descentralización para un mejor equilibrio dentro de sus facultades para la modernización del Estado mexicano en su conjunto; esto mediante el impulso de una mayor distribución del poder en la región entre las diferentes instancias de gobierno y su relación con la sociedad. “Es tanto una descentralización entre los poderes públicos regionales como entre esos poderes y la sociedad, bajo una nueva forma de ejercicio de la autoridad y de relación con la sociedad (Ortega Lomelín, 1994: 41-42).

Así, el Gobierno Federal en pleno ejercicio de sus facultades, debe asumir una responsabilidad de estímulo y respeto hacia la autonomía de los poderes locales y municipales, con el compromiso de contribuir en el desarrollo nacional, local y, específicamente, en el ámbito municipal. El órgano de gobierno municipal es el más cercano a la comunidad y donde el buen manejo en el cumplimiento de sus obligaciones es fundamental para el estado, de manera que no afecte el desempeño y el quehacer de la vida cotidiana dentro de sus comunidades.

Una mayor eficacia y una administración más simplificada, se traducen en una mejor calidad en los servicios mediante un contacto más directo con la población, para lograr un crecimiento económico que mejore la calidad de vida en los municipios y los estados, que permita la descentralización de actividades y el reordenamiento de la población para atacar causas y efectos del centralismo, el cual merma el desarrollo del país.

Para Ortega Lomelín, es importante impulsar el desarrollo regional a través de un federalismo basado en principios de corresponsabilidad y equidad, que incida en la buena relación entre los poderes federales y locales, mejore el buen desempeño de la sociedad y que refuerce tanto la estructura política de la Unión como las bases materiales y sociales del progreso territorial en las prácticas del estado, de forma descentralizada y de equidad para abrir mejores espacios de participación que permitan una mejor organización política y administrativa, y que se establezcan los elementos básicos para dotar de libertad y autonomía a los gobiernos estatales y municipales.

Por lo tanto los gobiernos locales deben asumir un rol dirigente en los espacios territoriales y sociales dentro de sus instituciones públicas; esto mediante un nuevo marco de gestión caracterizado por la dinámica del proyecto político, la capacidad de gobierno y los grados de gobernabilidad del mismo sistema, que faciliten la construcción del desarrollo local, con una multiplicidad de acciones e iniciativas, a través de la participación de nuevos actores y escenarios para una mejor distribución del poder que ejercerán las autoridades locales, la cual dependerá del proyecto político de descentralización para transferir a los municipios crecientes competencias y recursos, mediante la articulación de programas públicos encaminados a mejorar los niveles de desarrollo de la sociedad dentro de la vida local. Al respecto, Ahumada Pacheco señala que: “No existe descentralización sin una activa vida local y la construcción democrática y social de las regiones está basada en la existencia de municipios fuertes y de mancomunidades impuestas por la geografía, la solidaridad social y los niveles de desarrollo alcanzados” (Ahumada Pacheco, 1995: 8).

La descentralización está enfocada hacia una acción democráticamente garantizada, siendo una acción indispensable dentro del aparato gubernamental, para generar una mayor participación institucionalizada que refuerce la estabilidad mediante una difusión responsable para el ejercicio del poder dentro del ámbito local y municipal. Esto implica una participación política y social de los ciudadanos, directamente en los procesos de toma

de decisiones. Lo importante es crear racionalidad en los sectores donde surjan fuerzas dinamizadoras y claves para las políticas que se implementan; todo esto, a través del estímulo, la participación popular y el fomento de instituciones locales y regionales viables para diseñar y ejecutar políticas públicas con el fin de obtener efectividad en el desenvolvimiento del gobierno.

La descentralización tiene que fluir en todos los órdenes de gobierno de forma armónica con la unidad nacional. La política y la planeación deben coexistir con la descentralización y con las autonomías en los diferentes niveles de gobierno dentro del sistema político mexicano.

Esta forma de valorar la descentralización, fue dando contenido a un nuevo federalismo con dimensiones políticas, administrativas, sociales, económicas y culturales. así como nuevas modalidades y fórmulas de instrumentación. Un federalismo cooperativo y renovado que a través de reformas legales, pero sobre todo por medio de la coordinación, se propone lograr su propósito (Ortega Lomelín, 1994: 36).

Es de la dinámica del cambio político y social de donde surge la transformación hacia la descentralización y la democratización nacional. Se puede sostener hoy en día que la modernización de los gobiernos es una adecuación constante en sus estructuras básicas de poder, capacidad y funcionamiento.

Es mediante una organización interna bien dirigida, con nuevos procedimientos de gestión y administración del aparato de gobierno, como se podrán cumplir los objetivos trazados para una verdadera descentralización democrática.

Al respecto, Daniel Acosta menciona tres puntos a considerar para tener una verdadera descentralización democrática (Acosta, 1996: 17):

1. La existencia de gobiernos locales democráticos, producto de una competencia genuina.
2. Tener una clara idea de las capacidades de los gobiernos locales.
3. Darle una sanción jurídica a las formas de concesión a comunidades y organizaciones sociales.

Para Jaime Ahumada Pacheco, la democratización está íntimamente conectada con el concepto de descentralización. La democracia exige una mejor distribución del poder y puede realizarse sólo mediante fórmulas de participación política y social de los ciudadanos; requiere de una elección democrática de las autoridades locales. Además, considera que el poder de las autoridades locales depende de cuál sea su proyecto político y cuál avanzado sea el mismo para su desenvolvimiento; esto implica que la descentralización transfiera a los municipios crecientes competencias y recursos para un buen desempeño dentro de su territorio.

La descentralización atraviesa a la sociedad en su conjunto y sus expresiones territoriales e institucionales forman parte de los cambios que están experimentando las formas de gobierno y de gestión en los niveles locales. Se reposiciona a la sociedad en sus demandas e iniciativas y se resitúa al gobierno local como articulador, procesador y motor de políticas públicas con soporte social y técnico (Ahumada Pacheco, 1995: 8).

Por eso, considera de gran importancia el hecho de que el estado mexicano adopte nuevas posiciones que le ayuden a mejorar la relación entre el aparato estatal y el

municipal, tomando en cuenta de forma más directa a la sociedad con un nuevo pacto plural y descentralizado. Es dentro de los municipios donde este pacto se puede dar por medio de la articulación de nuevos mecanismos de planeación y de dirección.

Se busca que el municipio pueda llegar a ser un motor de las políticas de desarrollo en la base social, espacial y territorial, a la vez que se constituya como la célula básica de la política dentro de la sociedad, para fortalecerlo, modernizarlo y adecuarlo a las particularidades del desarrollo mexicano. Es un proceso complejo donde la descentralización juega un papel estratégico para la democratización; se busca hacer de ésta un diálogo que realimente el proceso de pluralización y socialización del poder para buscar nuevas soluciones, mediante un fortalecimiento modernizado.

La modernización de los gobiernos municipales va orientada a su transformación como activador decisivo de las políticas y estrategias de desarrollo, desde la base territorial y social; es una constante adecuación de su estructura básica, de sus poderes, capacidades y funciones. Por eso, el futuro del gobierno municipal depende del progreso que se alcance en materias de dirección, gestión y ejecución en toma de decisiones. Esta formulación de decisiones, se realiza en el sistema político gracias a buena administración de la gestión pública en su calidad y cobertura, en servicios, presupuestos, planes, proyectos de participación, cobertura ambiental, participación y control comunitario, para cubrir las tareas que el gobierno municipal requiere.

En los años 90, se busca un municipio signado por la descentralización a través de la autonomía, con nuevas formas de competencia, atribuciones y recursos que sean capaces de intervenir en la prestación de servicios públicos y sociales para el mejoramiento de proyectos productivos y de inversión pública, con el fin de tener mejores empleos y un buen desarrollo.

Este nuevo municipio es el gran protagonista de la descentralización que marca los procesos de reforma del Estado en la actualidad.

Por último, podemos decir que sólo mediante profundas transformaciones que tiendan al bien común, es como se podrán romper las viejas estructuras centralizadoras, presentes todavía en nuestro sistema político mexicano para, de esta forma, revitalizar desde el punto de vista económico, político y social, a los estados y municipios, ya que éstos representan una parte esencial en la búsqueda de una relación de equidad e igualdad con el gobierno federal; esto contribuirá a la consolidación y fortalecimiento del multicitado nuevo federalismo.

### **3.- ANTECEDENTES DE LA CONFORMACIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO**

En este capítulo, se hace un breve análisis histórico de la conformación, integración y desarrollo del municipio, desde la época de la Colonia hasta principios de los años ochenta. El municipio sufrió los embates del centralismo político durante décadas, por lo que se buscó configurar una nueva forma de gobierno y una nueva organización descentralizadas del poder federal y del poder estatal, quienes mermaron las funciones y la capacidad de organización política dentro de los municipios que carecieron de autonomía durante gran parte de su historia.

El municipio en México es una base importante de la democracia, la organización y la administración de nuestro sistema político.

El municipio se caracteriza por ser una organización social, política y administrativa; fundamental para el Estado moderno como el vehículo por excelencia de la participación política para la descentralización. Al respecto, es conveniente tomar en cuenta algunos conceptos sobre la doctrina municipalista mexicana, en su forma y contenido apegado a nuestro análisis.

Felipe Tena Ramírez, nos dice que el municipio “constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el Estado autocrático puede pretender ahogar pero que al Estado democrático sólo corresponde reconocerlo e incorporarlo a su existencia” (Tena Ramírez, 1988: 158).

Ricardo Pérez Campos comenta que el municipio es una “unidad de concentración humana y de convivencia, delimitada territorialmente y de formación natural, que es parte

que integra el todo, que es el Estado y no parte que se desintegra de éste” (Citado por Martínez García, 1995: 22).

El maestro Gabino Fraga establece que el municipio es: “una formación en la que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción determinada” (Citado por Martínez García, 1995: 22).

Andrés Serra Rojas, menciona que: “la descentralización por región que se concreta en el municipio mexicano es predominantemente una forma mixta de descentralización política y administrativa” (Serra Rojas, 1995: 22-23).

Por otra parte, Porfirio Marquet Guerrero comenta que el municipio es: “una forma de descentralización para la organización de la vida común y para la realización de los servicios públicos de la comunidad” (Citado por Martínez García, 1995: 23).

Moisés Ochoa Campos concibe al municipio como una entidad socio política, puesto que tiene dos elementos que lo caracterizan: “es una comunidad social de vecinos, y a la vez es una entidad política, o sea una unidad política dentro del Estado” (Citado por Martínez García, 1995: 22).

Por último, tenemos la concepción de Ignacio Burgoa quien menciona que: “el municipio implica en esencia una forma jurídico-política, según la cual se estructura en una determinada comunidad que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos” (Burgoa Orihuela, 1984: 23).

A lo largo de cinco siglos, el municipio mexicano ha sufrido los embates de la centralización, por lo cual existe la necesidad de configurar una forma de gobierno u organización política descentralizada. Ortega Lomelín comenta que la fundación del municipio en México se dio en: “la Villa Rica de la Veracruz por Hernán Cortés en 1519, a nombre del rey de España, al cual se dotó con un cabildo que designó a Cortés, Justicia Mayor, Capitán y Cabeza y asimismo lo facultó para llevar a cabo la conquista” (Ortega Lomelín, 1988:369).

En el municipio confluyen dos vertientes de integración social y política, siendo la primera oriunda de las culturas prehispánicas que es el Calpulli, célula de la organización política, económica y cultural en la sociedad. Para Aguirre Beltrán, el Calpulli es “como un grupo organizado de parientes entre los Aztecas, los Mayas y en general entre las diversas unidades étnicas que tenían por hábitat el territorio que hoy constituye la República Mexicana” (Aguirre Beltrán, 1995: 58).

El Calpulli representa el municipio natural de carácter agrario, fñcado en la explotación de la tierra, donde todas las etnias y funcionarios del municipio respondían a los dictados de una autoridad que decidía los problemas fundamentales del orden comunal; esto se desarrollaba por una forma de organización local, y cada Calpulli estaba obligado a tributar al imperio Azteca y a su Tlatuani. “El imperio Azteca, asentado en Tenochtitlán, centralizado en una autoridad suprema, el emperador, estaba organizado en cuatro barrios o Calpullis mayores y estos a su vez se dividían en Calpullis menores formados por grupos consanguíneos y tipificados con clanes totémicos por tener los mismos dioses” (Ochoa Campos, 1968: 32).

No obstante, el Calpulli mantenía su autonomía en cuanto a la organización política, económica, militar y religiosa, con vínculos vecinales de residencia y de religión,

coexistiendo al lado de instituciones centrales y sin perder las características de su régimen local que, en efecto, tenía que ver con su integración como una alianza de familia y la forma de su gobierno en un consejo; al respecto, Andrés Martínez García apunta: “ es por ello que el Calpulli mexicano se considera como un auténtico clan agrario, o un municipio primitivo de carácter agrario” (Martínez García, 1995: 18).

La segunda vertiente de integración social y política en el municipio, es el fuerte centralismo de la época colonial. Como bien observa José Games 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, en el transcurso de esta etapa, el país dependía de la metrópoli, misma de donde surgían y emanaban las leyes y decisiones políticas, con lo que las colonias sólo recibían funciones delegadas.

La centralización colonial se caracterizó por la jerarquización que permeó a toda la organización política de México, pretendiendo “de esta forma mantener la capacidad de explotación de la riqueza de estos imperios” (Cabrero Mendoza, 1996: 11).

En la época de la colonia se establece el municipio español como una forma de legitimar la conquista donde el cabildo español juega un papel importante, ya que entre sus funciones se encontraba la administración del municipio y la impartición de justicia, además de gozar de cierta autonomía que después se iría perdiendo por ser parte de la Corona.

Así, Moisés Ochoa Campos define al cabildo como una: “corporación, junta, cuerpo o consejo, cuerpo colegiado y deliberante dentro de la estructura del ayuntamiento” (Citado por Martínez García, 1995: 30).

Bajo la conquista de la Nueva España, el municipio legalizaba la disidencia de Hernán Cortés para sancionar los esfuerzos de explotación, conquista y colonización que se realizarían en favor de la monarquía española. Esto era el reflejo de un proceso desordenado, con una extrema centralización y control político, donde los funcionarios le debían su cargo al monarca. El cabildo se convirtió en un grupo de privilegiados, cuya incorporación y membresía requería ser comprada, con lo que el municipio distaba mucho de ser una escuela democrática.

Gustavo Martínez Cabañas, menciona que los municipios en la Colonia sólo “cumplían funciones de justicia, seguridad y policía, administración, supervisión, vigilancia, control de obras públicas, comercio, abasto, mercados, recreación, forestación, salud, limpieza, y consideraban a los hombres como un todo en la religión, la moral, el comercio y la pobreza. Esto era para ellos una buena policía y un buen gobierno” (Martínez Cabañas, 1985: 19-20).

Es un proceso de colonización rápido al igual que la proliferación de las organizaciones municipales; esto garantizaba la institucionalización del poderío español, el cual, ante la imposibilidad de aprovechar la mano de obra y producción indígena, acepta la estructura política de éstos, creando ayuntamientos indígenas a la par de los cabildos españoles; su forma de organización era similar: ambos contaban con alcaldes ordinarios y designaban a personas con una buena posición social, mientras que los regidores eran designados en una forma directa.

La integración de las autoridades municipales durante la Colonia no fue uniforme dada la constante injerencia de autoridades centrales.

La segunda época comprende de fines del siglo XVII hasta el segundo tercio del siglo XVIII, en donde surge el municipio castizo, como lo designa Ochoa Campos, y se reduce a la integración y participación de los municipios de los indios. Aquí se observa la asimilación de costumbres indias al municipio colonial lo que determina la formación del municipio castizo y, por otra parte, el decaimiento de la institución en virtud de la corrupción de las autoridades centrales; de ahí que, Francisco Ruiz Massieu, comenta lo siguiente: "un elevado número de regidurías y sindicaturas, así como otros cargos concejiles, pudieron arrendarse o adquirirse en propiedad" (Ruiz Massieu, 1988: 14).

Esto les facilitó a los criollos a ocupar dichos cargos, lo que acentuó el carácter castizo del municipio urbano. El grupo de criollos fue creando fuerza mediante una diversidad de puestos municipales y comenzó a promulgarse en contra de la riqueza detentada por los peninsulares.

La tercera época surge a fines del siglo XVIII, como consecuencia del despotismo ilustrado. Tiene inicio una transformación profunda de la organización administrativa del gobierno de la Nueva España, que tiende a centralizar el poder. Al respecto, Ortega Lomelín señala que "el municipio resintió notablemente las consecuencias del despotismo de la ilustración; ya que la autonomía de las municipalidades se modifica profundamente, sobre todo en lo que se refiere al aspecto administrativo y financiero" (Ortega Lomelín, 1988: 370).

En 1786 se siguen tomando medidas centralizadoras al emitirse la real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes del ejército en provincias que recibían amplias facultades en el reino de la Nueva España.

La cuestión hacendaría tiene sus repercusiones en el municipio, que se ve limitado en el manejo de sus ingresos, se elimina a los regidores en la administración fiscal del municipio, la integración de los cabildos se modificó, ya que el intendente ocupaba el cargo de presidente y esto afectó la cuestión política, financiera y hasta la justicia municipal; de esta forma, el municipio perdió su escasa autonomía y el poder de decisión recayó fundamentalmente en el virrey y en los intendentes representantes directos del Estado español.

A principios del siglo XIX, el municipio mexicano presentaba aspectos lamentables; por ejemplo, el número de ayuntamientos era mínimo, y debido a las enormes distancias entre provincias y la falta de interés de las autoridades centrales para apoyarlas, se produjo, en consecuencia, un verdadero decaimiento del municipio.

Ante las cortes de Cádiz, se logró el reconocimiento del municipio pero no su autonomía; un logro importante fue el reconocimiento de las cortes para establecer ayuntamientos en aquellos pueblos que no los tuvieran.

Andrés Martínez García, establece que la palabra ayuntamiento "se aplica a la acción y efecto de ayuntar a quienes forman la corporación que gobierna y administra el municipio" (Martínez García, 1995: 30).

La constitución Gaditana determina la integración de los ayuntamientos con el establecimiento de alcaldes, los regidores y el procurador síndico, presididos por el jefe político, referente a su marco de competencia mínimo; se fijaron funciones de administración y recaudación de sus caudales y contribuciones, de seguridad pública, de revisión, de mantenimiento de edificios de educación, de servicios de salud y asistenciales,

de obras públicas de beneficio común, así como de iniciativas de ordenanzas. Estos tenían que promover el desarrollo agrícola, industrial y comercial de sus regiones.

De esta forma, surge el interés político en las poblaciones, ya que se da un foro para el ejercicio de la democracia, reconociendo el ancestral derecho de los pueblos de elegir sus gobiernos locales; es así como la constitución de Cádiz restablece el sistema democrático para la elección de funcionarios municipales; en éste se señala la población mínima de cada municipio y determina su circunscripción territorial.

Francisco Ruiz Massieu, señala que "la constitución Gaditana, a pesar de que tuvo vigencia, íntimamente dejó sentir sus efectos en la vida municipal de México y con las diputaciones provinciales, colocó la simiente de lo que más tarde sería el movimiento federalista de una nueva nación" (Ruiz Massieu, 1988: 372).

Durante el siglo XIX, el sistema político mexicano transita del federalismo al centralismo y después, nuevamente al federalismo. Algo que resulta paradójico, es que las constituciones federalistas no incluyen referencias sobre el municipio, y es en los regímenes centralistas en los que se consagra la existencia de los municipios.

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

En la constitución de 1824, ni el acta constitutiva que precedió a dicha constitución, ni la propia constitución se refieren al municipio, y éste quedó relegado a los términos establecidos en la constitución Gaditana, argumentando que lo referente en materia municipal correspondía al gobierno de las entidades federativas, las cuales procederían a regularlo como materia de su régimen interior.

Esto no sólo provocó que el municipio decayera políticamente, sino que en la cuestión normativa constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentales jurídicas, emanadas de las corrientes federalistas y liberales.

El federalismo vino a salvar la unidad del país que apenas emergía a la vida soberana y que se veía amenazada por los regionalismos nacionales; así, Ruiz Massieu, comenta lo siguiente: “El régimen federal establecido en 1824, fue producto de una situación de hecho. Su situación 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 porque no había otros principios, sobre los cuales pudiera establecerse el país recién nacido a la vida independiente, que los del federalismo y soberanía del pueblo” (Ruiz Massieu, 1993: 11).

La constitución de 1824 hizo inmodificable la forma de gobierno, es decir, pretendió asentar sobre bases “inamovibles” al régimen federal por establecido por ella en el artículo 171, y en el año de 1836 se sustituyó por régimen central.

Esta nueva constitución fue promulgada el 15 de diciembre de 1835: se le denominó constitución de las siete leyes, siendo la primer constitución centralista del país; de esta forma, en el periodo de 1836 a 1841, se le consideró como el estatuto fundamental de

nuestra organización política, y es en ésta donde se eleva a rango constitucional al municipio reglamentando su funcionamiento.

En el congreso electo de 1835, los centralistas mayoritarios propusieron revisar 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 descarta al sistema federal instaurando en su lugar una república unitaria y centralizadora (Ruiz Massieu, 1993: 15).

En esta época, el municipio permaneció relegado y sujeto a un centralismo que impedía su desarrollo normal porque los gobernadores ejercían un control férreo contra éste. La constitución de 1836 contenía elementos centralistas y oligárquicos que pretendían preservar constitucionalmente los intereses de la clase conservadora.

En 1843, se expide la segunda constitución centralista, denominada Bases de Organización Política de la República Mexicana, en la cual no se modifica ni la estructura ni el régimen municipal. Con la constitución de 1843, el régimen de la institución municipal quedó supeditado a los gobernadores y asambleas, mientras que bajo la carta magna de 1857, la vida municipal quedó sin reglamentar, aún cuando hubo propuestas en el sentido de dotar de autonomía a los municipios para que fueran autosuficientes.

Por tanto, en 1843 aparecieron las bases de la organización política de la República Mexicana. Ésta fue una constitución aun más autoritaria que la de 1836, y el centralismo se acentuó más; aunque subsiste el senado como parte integrante del congreso, su función de hecho se resume a estar supeditado al poder ejecutivo.

Las experiencias constitucionales de 1836 y 1843, no sólo mostraron 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.

Ante la presión y triunfo de los liberales se expide, en mayo de 1847, el acta constitutiva y de reforma con la que se establece el sistema federal de la constitución de 1824, desapareciendo una vez más la normatividad constitucional, y se sigue con la vigencia de la constitución federalista de 1824. Es en los regímenes federalistas donde no se le da la importancia que se merecían los municipios ignorándoseles lisa y llanamente.

En el Plan de Ayutla, emitido por Ignacio Comonfort, el estatuto orgánico provisional de la República Mexicana, fija en mayo de 1856 el ordenamiento, fruto de la corriente liberal, que deja en manos de los gobiernos locales la facultad de establecer funcionarios municipales, expedir ordenanzas, aprobar presupuestos y planes de árbitros de los municipios, facultando con las mismas atribuciones que los gobernadores a los jefes políticos, eslabón entre los gobiernos regionales y municipales.

El federalismo es restablecido en la constitución de 1847, después de treinta años de polarización política entre liberales y conservadores, crisis e inestabilidad de gobierno, así como intervenciones extranjeras. La nueva constitución del 15 de febrero de 1857, dejó plasmado en su artículo 40 lo siguiente: “ Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y 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” (Faya Viesca, 1984: 63).

La idea federalista quedó definitivamente consagrada en la constitución de 1857. Al respecto, Burgoa afirma que: “ a partir de ese ordenamiento, ninguna tendencia centralista en el orden jurídico político reaparecería en el escenario de la política de México” (Citado por Ruiz Massieu, 1993: 20).

En la integración de la constitución de 1857, puntal de nuestro actual sistema federal, se observa cómo el estado se va estructurando de forma paulatina y que un punto de coincidencia entre conservadores y liberales fue la aceptación de la existencia de prefectos o jefes políticos, los cuales subsistieron hasta el porfiriato como enlace y autoridad estatal hacia el municipio.

Sin embargo, la gran innovación de la constitución de 1857 residía en el rechazo del bicameralismo que tenía como consecuencia 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.

Este sistema federal quedó como un mero formalismo, repercutiendo, obviamente, hacia el municipio. “Una vez liquidado el gobierno despótico de Santa Ana, el federalismo resurge una vez más en la constitución promulgada en 1857, pero el constituyente no elevó a precepto constitucional el régimen municipal y únicamente hizo mención al municipio refiriéndose al del Distrito Federal y territorios” (Ortega Lomelín, 1988: 374).

Muchos estudiosos de la materia consideraron que el municipio, durante la vigencia de la constitución de 1857, desapareció, y que la ley de desamortización afectó seriamente la vida municipal, lo que trajo como consecuencia que los ayuntamientos tuvieran que enajenar sus bienes raíces, dejando así al municipio con un alto grado de pobreza.

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 la ley indiscutible. Sin embargo, el municipio no tuvo grandes transformaciones o logros durante el periodo de reforma, y una vez concluida la guerra de los tres años, el gobierno de Benito Juárez se dio a la tarea de reorganizar al municipio estableciendo que, por ejemplo, los ayuntamientos se renovarían anualmente por mitad; se dispuso dotarlos de fondos y apoyarlos en la realización de obras mediante financiamiento económico y créditos internos y externos para algunas otras actividades.

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

Para el tiempo en que Porfirio Díaz tuvo la presidencia de la República, se estableció una forma de gobierno autoritaria, o más bien una dictadura. El dictador utilizaba sus potestades constitucionales y metaconstitucionales, lo cual originó que “ las instituciones políticas no funcionaran realmente; sino que quedarán 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” (Burgoa Orihuela, 1991: 450).

Durante la administración de Porfirio Díaz, la organización municipal sufrió los más duros embates del centralismo y se reafirmó su papel de autoridad intermedia entre el gobernador y los municipios, eliminando la competencia municipal con lo que cada entidad

reglamentó su régimen municipal; el jefe político, como suprema autoridad sobre el municipio, ejercía todo el poder autorizado por el gobernador con la anuencia del centro; su poder, como medio de control político, no tenía límites; sus funciones llegaron hasta todos los ramos de la administración, lo que ahogó la vida municipal.

De hecho, durante el régimen de Díaz la dictadura ejerció un control total a través de las jefaturas políticas, logrando que los municipios perdieran su autonomía y su independencia; esto generó una crisis política que culminaría con el movimiento revolucionario de 1910, adoptando como una de sus banderas la restitución de la autonomía municipal.

Sobre este particular, Ochoa Campos expresa que “los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar elecciones; cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal” (Ochoa Campos, 1988: 376).

En los albores del proceso revolucionario, nace la lucha por el municipio libre de todo poder autoritario; elegir de forma democrática a sus propias autoridades, es una bandera que se esgrime contra los jefes políticos el programa del partido liberal mexicano de 1906 y en el programa de San Luis Potosí de octubre de 1910, declara que los municipios y la libertad de los ayuntamientos son inexistentes y luchan por su reivindicación.

Una vez derrotada la dictadura porfirista, se realizaron elecciones en las que triunfó Francisco I. Madero. Asumió la presidencia adoptando la proclama del plan de San Luis que planteaba la necesidad de restituir la soberanía de los estados y libertad de los ayuntamientos. Emiliano Zapata fue otro de los defensores del municipio libre, por

considerarlo la más grande de las instituciones democráticas. Durante el gobierno de Madero, se observó una fragilidad en sus instituciones, lo cual fue aprovechado por Victoriano Huerta para tomar el poder.

Fue trascendental el movimiento por reivindicar la libertad municipal, y para 1916, el entonces presidente Venustiano Carranza, incluyó en el proyecto de constitución una propuesta que consideraba al municipio como factor importante así como uno de los grandes logros de la revolución por consolidar al municipio. Carranza apuntó: “el municipio libre es el fomento y el fortalecimiento del federalismo y de la democracia plena”.

El municipio mexicano, que tiene su origen formal en Veracruz, renace con el proyecto de constitución de 1916, con la propuesta de considerar al municipio libre, como la base de la división territorial de los estados y de su organización política y administrativa.

Estos principios de ley, son proyectos que se adicionaron en Veracruz al plan de Guadalupe por Venustiano Carranza, destacando la ley orgánica del artículo 109 de la constitución de la República que consagra al municipio libre y a otros cuatro ordenamientos en materia municipal: “En el decreto por el que se reforma al artículo 109 de la constitución de 1857, se estableció: los estados adoptarán para su régimen anterior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base su división territorial y, de su organización política, el municipio libre administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado” (Ortega Lomelín, 1988: 377).

Una vez que se instala el congreso constituyente de 1916, se envía el proyecto de reformas a la constitución de 1857, donde se pretende terminar y erradicar las dictaduras; contemplar la autonomía financiera de los municipios que se discutió en la sesión del 25 de enero de 1917, en la que se acordó que la fracción II del artículo 115 contemplara principios tendientes a darle autonomía económica a los municipios, en los siguientes términos: " La libertad en el manejo de su hacienda. La recaudación por parte del municipio de todos los impuestos y la obligación de contribuir al gasto público de los estados, de acuerdo a la determinación de los legisladores locales; la facultad de los gobernadores para recibir parte de los impuestos que correspondiese al estado, así como vigilar la contabilidad municipal, y finalmente, la intervención de la Suprema Corte de Justicia para resolver los problemas hacendarios entre los municipios y el estado" (Tena Ramírez, 1988: 377).

Ante tal propuesta surgió la inconformidad de algunos diputados, pero después de grandes debates se presentó el diputado Gerzayn Ugarte, quien propuso la siguiente redacción para la fracción II: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades" (Tena Ramírez, 1998: 378).

El texto propuesto por Carranza fue modificado y la discutida fracción II del artículo 15 fue aprobada en los mismos términos propuestos por el diputado Ugarte; al respecto, Tena Ramírez expresa lo siguiente: " la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo que de acuerdo a su conveniencia puede aumentar o disminuir los recursos municipales" (Tena Ramírez, 1988: 378-379).

En el mismo artículo 115 en la fracción I de la ley suprema, señala que no habrá autoridad intermedia entre los gobiernos estatales y municipales y que el municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa; en su fracción II, apunta que

los municipios administrarán libremente su hacienda aunque las contribuciones que habrán de alimentarla las decidirán las legislaturas de los estados; esto afectó las facultades de los municipios, aún cuando la fracción III del propio ordenamiento señala que el municipio será investido con personalidad jurídica propia para todos los efectos legales.

La carta de 1917, otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo referente al Distrito Federal y estableció bases de organización política a cargo de los ayuntamientos de elección popular directa; con base en esta facultad, el Congreso expidió la ley de organización del Distrito Federal y territorios federales, y se determinó la concordancia con el artículo 115 constitucional, que es la base de la organización territorial, política y administrativa del Distrito Federal en el municipio libre.

El artículo 115 constitucional, fue objeto de distintas reformas consecuentes con la evolución de la vida política del país: en 1933 para regir la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos; 1947 para otorgar a las mujeres el derecho de igualdad de condiciones que los varones para votar y ser votadas en las elecciones municipales, el cual se suprimió en 1953 por reconocer a las mujeres su pleno derecho ciudadano para votar y ser votadas en todas las elecciones; en 1976 para incorporar disposiciones respecto de los asentamientos humanos y desarrollo urbano; en 1977 para incorporar el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos en municipios con 300 mil o más habitantes; y en 1983 con la reforma integral, que en detalle se comenta más adelante (Tena Ramírez, 1988: 378-379).

Sin embargo, en el periodo de 1917-1983, el municipio no había logrado hacer congruente la teoría con la práctica, para alcanzar su consolidación. Esta deficiencia se deriva, en parte, por el fuerte control que ejerce el poder federal sobre los poderes estatales y municipales, lo cual viene a contraer la competencia de estos mismos. Es evidente que

estos factores han contribuido sobremanera al establecimiento de una forma de gobierno marcadamente centralista, en detrimento del sistema federal.

El centralismo en la federación creó obstáculos para el desarrollo de los estados que afectaron severamente a los municipios, cuyos recursos hacendarios eran raquíuticos y mayor su dependencia del poder federal y estatal; un acceso limitado a los funcionarios facultados en la toma de decisiones en las dependencias federales; un bajo apoyo administrativo de los estados y una escasez crónica de tecnología y recursos humanos capacitados. Esto provocó el debilitamiento municipal, y los poderes del estado poco pudieron hacer para reivindicar al municipio libre.

Como se puede observar, muchos fueron los esfuerzos por modernizar y fortalecer a los municipios en México. En lo teórico, la administración de los gobiernos anteriores (Luis Echeverría y López Portillo) buscaron darle solución a los problemas estructurales, comprendiendo entre ellos los aspectos políticos, económicos, jurídicos y administrativos, pero en la práctica poco fue el esfuerzo para alcanzar la consolidación del municipio.

Podemos concluir que el municipio mexicano, como parte integral del estado y como célula de organización política y económica y el más cercano a la sociedad, careció de fuerza como institución dentro de sus funciones, debido en parte a la falta de apoyo administrativo, tecnológico y de recursos humanos capacitados como consecuencia de dictaduras y del fuerte centralismo y dependencia hacia los poderes federal y estatal que mermaban la capacidad de acción de los gobiernos municipales carentes de autonomía y de apoyo para cubrir las demandas de la sociedad; esto impidió el desarrollo en las regiones por falta de capacidad de gestión de los municipios.

No obstante, habría que reconocer que el entonces presidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado, primero en su campaña político - electoral y posteriormente ya como presidente, realizó un extraordinario esfuerzo por darle autonomía y fortalecimiento al municipio y hacer cumplir los viejos anhelos y objetivos trazados para modernizar y darle una verdadera calidad de municipio libre.

### **3.1.- DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL (1983-1994)**

En este capítulo, se hace un breve análisis del periodo de gobierno de Miguel de la Madrid en materia municipal, quien buscó detener el proceso de centralización política y económica que vivía el país y cuyo eje fueron las reformas al artículo 115 constitucional que se enfocaban hacia nuevas líneas de acción para dotar de mayores recursos y facultades a los municipios como parte de un proceso de descentralización y autonomía para fortalecer la vida municipal y fomentar el desarrollo regional

La centralización política y económica, es en México un fenómeno secular. La centralización incide en una compleja multiplicidad de aspectos que han acarreado una larga lista de males, afectando la vida nacional por ser uno de los principales problemas que ha enfrentado la sociedad mexicana actual y que afecta principalmente a los municipios; esto se ha expresado en una enfática demanda de descentralización y fortalecimiento de los municipios.

Parte de esto, ha sido que los ayuntamientos base de la institución municipal (mal definida hasta antes de 1983) y los poderes federal y estatal, absorbían el poder que le correspondía al municipio y esto le restaba autonomía al poder municipal.

Cabe mencionar que el constituyente de 1917, planteaba una serie de objetivos para consolidar al municipio libre tales como la autonomía política, la elección directa de los ayuntamientos, la libre administración de la hacienda, solvencia económica y la atribución de personalidad jurídica; éstos nunca adquirieron su objetivo primordial de consolidar al municipio libre, fundamental para la descentralización. Parte de este problema fue la fase

histórica de los que asumieron el poder buscando consolidarse; esto se tradujo, en parte, a la insuficiencia del texto constitucional y a la superviviente centralización que paralizó al desarrollo de los municipios, aún con la poca importancia que le dio el poder federal.

Los antecedentes en cuanto acciones de los gobiernos anteriores y la fuerte demanda por detener el proceso de centralización, se tradujo y fue expresado en 1982 como una de las siete tesis fundamentales del programa de gobierno del entonces candidato del partido revolucionario institucional, Miguel de la Madrid Hurtado, por darle un mayor interés al poder municipal.

El proyecto de ese entonces tenía tres líneas principales de acción. Se buscaba fortalecer el federalismo, fortalecer 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 fuera de las grandes concentraciones urbanas; apoyo al campo; fortalecimiento de las ciudades medias y limitación del crecimiento de las grandes zonas de concentraciones urbanas; la descentralización política, económica y cultural (De La Madrid Hurtado, 1982: 96).

En su mensaje de toma de posesión, Miguel De la Madrid reiteró su compromiso de impulsar la descentralización y precisó que promovería la transferencia a los estados de la educación básica y normal y los servicios de salud a la población abierta que presta la federación, y que iniciaría reformas al artículo 115 constitucional, para fortalecer la vida municipal “ (De la Madrid Hurtado, 1984: 30-31).

La reforma del artículo 115 constitucional, proponía una redistribución de facultades y atribuciones entre las autoridades federales, estatales y municipales para lograr un equilibrio de las mismas en el desarrollo del país, compartiendo la responsabilidad de acciones centralizadas de gobierno federal. Se buscaban fortalecer la autonomía económica, política y cultural de los estados y municipios.

Luis F. Aguilar Villanueva, en su artículo “El federalismo mexicano”, comentaba 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 gastos 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 de que fortalecieran la capacidad económica, administrativa y política de estados y municipios (Aguilar Villa Nueva, 1996: 4).

Este reclamo generalizado por vigorizar al municipio, buscar una mayor participación y afrontar responsabilidades, sería en 1983 uno de los principales postulados para buscar la descentralización en cada una de las entidades federal, estatal y municipal, para el fortalecimiento de la vida nacional; esto implicaba un enfoque integral en las finanzas regionales para asegurar un mejor equilibrio en los recursos propios de los estados y adquirir mayor responsabilidad con el poder federal. Hay que recordar que la inversión federal constituye la mayor fuente de recursos de las entidades. La descentralización implicaba que el incremento de los ingresos locales iría en paralelo con la transferencia de nuevas responsabilidades, por ejemplo, la descentralización de la educación y de la salud. Esto implicaba que el federalismo dotara de mejores recursos a los estados y, que cada

estado tuviera sus propias facultades sobre sus asuntos tributarios conforme a sus propios criterios y acorde a su política de desarrollo.

Al respecto, Ma. Emilia Jannetti Díaz señala que “la descentralización puede enfocarse en dos ángulos” por un lado, es garantizarle al poder local un campo irreductible de competencias, y por otro , es necesario fomentar la colaboración de los distintos sectores de la administración pública y de los diversos niveles de gobierno” (Jannetti Díaz, 1989: 772).

En 1983 se analizaron las ventajas y los inconvenientes de retribuir las competencias fiscales, para establecer nuevas bases y principios de equidad entre las instancias de gobierno, mediante el perfeccionamiento del sistema de recaudación fiscal, a manera de uniformar la recaudación para dar estabilidad a los ingresos de los estados. Se afirmó que la coordinación era también un instrumento redistributivo del ingreso nacional.

En esa dirección, el artículo 115 constitucional revitaliza al municipio para que le permita enriquecerse en sus tareas específicas, con fuentes fiscales exclusivas y convenios con el Estado y la Federación; así como para una mejor prestación de sus servicios y para emitir una opinión en los planes y proyectos de los otros dos niveles de gobierno como una respuesta clara a los reclamos del pueblo, como expresión convencida de federalismo y democracia, como una conquista de la provincia para al fortalecimiento de sus instituciones y regionalización del poder. Esto constituye el fortalecimiento y modernización municipal de nuestra vida nacional.

El día 3 de febrero de 1983, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las adiciones y reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma constitucional contiene aportaciones de gran trascendencia para dar autonomía y vigorizar el desarrollo de los municipios. Al respecto, Roberto Ortega Lomelín resume y enumera, de la siguiente manera, una serie de aspectos de gran importancia para la vida municipal (Ortega Lomelín, 1994: 70-72):

1). Se consolida la personalidad jurídica del municipio para que ésta se considere, por sí sola, suficiente para ejercer la facultad reglamentaria de los ayuntamientos (bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general).

2). La facultad reglamentaria, además de subsanar una omisión del constituyente de 1917, es establecida como una facultad de los ayuntamientos, sin que se tenga que contar con la aprobación de las legislaturas locales, solamente observando las bases normativas que definan a efecto de normar su procedimiento y de asegurar la observancia del orden jurídico federal y local.

3). Se otorga seguridad jurídica a los ayuntamientos municipales, mediante la participación exclusiva de las legislaturas locales en los procedimientos de suspensión de ayuntamiento, declaración de desaparición de los mismos y suspensión del mandato de alguno de sus miembros. Estos procedimientos tienen que fundarse y motivarse en la ley local que al afecto se expide; se otorga a los afectados la garantía constitucional de audiencia y se requiere de calificado (dos terceras partes) para que el congreso local decida.

4). La característica de libertad municipal se refrenda con el establecimiento de la hacienda municipal, ya que:

a) se precisa un mínimo de competencia tributaria de los municipios, atribuyéndoseles básicamente a la exclusividad impositiva en lo que se conoce tributación inmobiliaria.

b) se eleva a rango constitucional la obligación de hacer participar a los ayuntamientos en los rendimientos de los impuestos federales.

c) el destino del gasto público está garantizado y depositado a la exclusividad en su aprobación en los ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles.

d) las legislaturas locales coparticipan con los ayuntamientos para que su atributo de libertad municipal se adecúe a los ingresos municipales previstos; que los propósitos presupuestales libremente fijados se cumplan, y que se garantice una honrada gestión administrativa municipal, mediante la aprobación de su ley de ingresos, la contratación de empréstitos y la aprobación de su cuenta pública.

5). Se fija un ámbito competencial mínimo del municipio referente a los servicios públicos que estarán a cargo del mismo, y se precisan sus facultades para mejorar el desarrollo urbano, adicionando materias tales como la producción ecológica y la regularización de la tenencia de la tierra y del crecimiento urbano.

6). En el campo de las relaciones laborales municipales, se otorga seguridad jurídica a los servicios públicos, debiendo las legislaturas estatales expedir leyes que regulen la función pública municipal, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la constitución general y sus disposiciones reglamentarias.

7). Se prevé la sindicalización o asociación municipal, previo acuerdo de sus ayuntamientos, para prestar con mayor eficacia los servicios públicos a su cargo. Con ello, se puede tender hacia reagrupamientos municipales en función de su unidad

natural como respuesta a su pulverización y como factor promotor del desarrollo regional.

Dichas reformas promueven el fortalecimiento municipal para democratizar los sistemas y procesos políticos del municipio y buscar su desarrollo, mejorar sus finanzas, implementar mecanismos modernos de administración y lograr que exista una mejor distribución de competencias entre Federación, Estados y municipios. Este artículo reformado recoge las ideas de descentralización de la vida nacional y de democratización integral de la sociedad, para revitalizar la vida moderna que apuntale el proceso de modernización del Federalismo.

De gran importancia resultó ser la iniciativa presidencial de las reformas al artículo 115 constitucional en 1982, porque dio origen a una respuesta y reclamo generalizado por vigorizar y atender las demandas que el pueblo y el municipio requerían, tales como acabar con violaciones flagrantes a la autonomía municipal consagradas en las constituciones y leyes locales; imprecisión de la regulación de las relaciones laborales entre el municipio y los servidores públicos; indefinición con la coordinación con otras instancias de gobierno, indefinición del ámbito competencial del municipio e insuficiencia legislativa local. Esto era parte de la crisis de 1982-1983, consecuencia del poder que ejercía el órgano federal hacia los Estados y restaba autonomía a los municipios.

Mediante las reformas se busca subsanar al municipio, a través de nuevas formas de descentralización. Al respecto, Blanca Torres señala que “otra inquietud expresada fue la voluntad de democratizar, pero atendiendo siempre concepciones propias de organización interna y división de funciones. Se propone así que las legislaturas locales traten de adaptar las formas originales de organización a las nuevas bases constitucionales. Finalmente, también se manifestó con insistencia la necesidad de formular y realizar estrategias de

formación de recursos humanos, de equipamiento para la organización, de desarrollo institucional, de fortalecimiento municipal, enriquecidas con la participación de la comunidad” (Torres, 1986: 96).

El artículo 115 constitucional contempla aportaciones jurídicas de gran envergadura, para así subsanar la personalidad jurídica del municipio y poder ejercer con toda libertad la facultad reglamentaria de los ayuntamientos; asegurar la observación del orden jurídico federal y local; otorgar seguridad jurídica a los ayuntamientos municipales y mayor participación en los rendimientos de los impuestos federales; garantizar el gasto público con base a ingresos disponibles; expedir leyes que garanticen y regulen la función pública municipal y buscar nuevos mecanismos de relación entre sociedad y autoridades municipales para promover e impulsar el desarrollo regional y que sean de gran importancia para la vida municipal.

En el ámbito formal, se buscaba dar vitalidad al municipio con la autonomía de funciones, sin centralizar el poder en los gobiernos federal y estatal, por medio de una verdadera descentralización de funciones de los gobiernos municipales; sin embargo, en la práctica misma, no se reflejaba lo que se estaba planteado en dicha reforma.

Los cambios en el marco jurídico limitaron las funciones político-administrativas de los municipios al otorgarles facultades a los legisladores estatales para suspender ayuntamientos, declarar su desaparición y revocar o suspender el mandato de alguno de sus miembros por el simple acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes que, tal y como se interpreta en el nuevo artículo 115, quedaron siempre garantizados por el partido oficial (PRI).

Al respecto, el maestro Felipe Tena Ramírez, cuestiona y analiza los efectos de la siguiente forma:

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. Así mismo, 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 (Tena Ramírez, 1988: 159).

Otras de las reformas establecen que “en caso de desaparición de 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 celebran nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.” Felipe Tena Ramírez sostiene que “esta reforma suprime el origen popular del municipio, ya que la designación de vecinos para llevar a cabo funciones públicas es realizado por un órgano (Tena Ramírez, 1988: 160).

Las reformas al artículo 115 constitucional estuvieron limitadas a cumplir su objetivo primordial: darle facultades a los gobiernos municipales, pero no se brindaban los objetivos trazados por la misma constitución debido a que en la práctica se ahondaron una serie de limitaciones 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, limitando en consecuencia las posibilidades de alcanzar una autonomía plena de la vida municipal.

Esta reforma de 1983, aunque otorgaba una serie de beneficios en materia de servicios y transfería nuevas atribuciones a los municipios y siendo un avance en el proceso de fortalecimiento municipal, no fueron suficientes para su consolidación; 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 citar un ejemplo, de la facultad de los municipios para recaudar el impuesto predial, los cuales, al no tener la capacidad técnica y administrativa, se ven obligados a suscribir convenios con el gobierno estatal para que éste se encargue de cobrarlo; lo mismo sucede con el manejo de los sistemas de agua potable y la protección del medio ambiente.

Por consecuencia, los municipios no tienen la fuerza política y financiera, ni la capacidad de respuesta a la demanda social que requiere cualquier nivel de gobierno. Los crecientes reclamos democráticos de los gobiernos estatales y municipales, han pugnado por el centralismo y por la búsqueda de su autonomía, entendida ésta como el reconocimiento pleno de los derechos de los municipios y de sus comunidades para autogobernarse, en la medida de que no se trata de ideas separadas ni del desconocimiento de los órganos federales y estatales, pero sí de la demanda de transferencia de recursos y competencias mediante una mejor preparación de estos órganos de gobierno, que requieren de una buena administración y autonomía en toma de decisiones para una verdadera descentralización del poder político.

Arnaldo Córdova señala que: “Una verdadera descentralización de poderes y una efectiva descentralización administrativa, lo dicen los expertos en todos los tonos imaginables, sólo será si hay una auténtica redistribución de recursos. Más que en los

gobiernos estatales, está en mano de los gobiernos municipales la atención más adecuada a los servicios públicos, pero para ello necesitan de mayores, mucho mayores recursos a su disposición“ (Córdova, 1989: 329).

Los ingresos de los Estados suelen ser escasos, y no es reduciéndolos como habrá de proveer a los municipios, por eso la Federación debe asumir su compromiso con responsabilidad plena con los mismos y abastecer de mejores recursos a los municipios para satisfacer y atender la problemática de los mismos en materia de servicios; debe liberar la responsabilidad de tener que enfrentar impuestos antipopulares y poco rendidores que limiten la capacidad de gestión y administración de los municipios.

Las reformas fueron el marco de un proyecto de descentralización de la vida nacional impulsado por el gobierno de Miguel de la Madrid; en este periodo, los esfuerzos se colocaron en descentralizar los recursos y desconcentrar actividades económicas, más que fortalecer los espacios que iban a ser receptores de esta descentralización.

Uno de los grandes problemas fue la incapacidad de muchos gobiernos locales de asumir todas las competencias y atribuciones que el artículo 115 asignaba a los municipios; aunque el período de gobierno de Miguel de la Madrid fue muy importante en materia de reformas por llevar una verdadera descentralización de la vida municipal, a los municipios se les siguió marginando y éstos siguieron careciendo de autonomía, lo cual impidió su desarrollo.

Una vez culminado el período de gobierno de Miguel de la Madrid, asumiría el cargo el entonces candidato del Partido Revolucionario Institucional Carlos Salinas de Gortari como Presidente de México (1988-1994).

En este periodo de gobierno, se dan tendencias contradictorias, aunándole la fuerte tensión que se veía debido a la crisis de legitimidad que vivía el gobierno a causa de unas elecciones no del todo creíbles por parte del pueblo; algo debía hacerse para que el pueblo confiara en la administración de ese gobierno. Una vez en el poder, se impulsó la reforma del estado, que no se tradujo en el traspaso de competencias, responsabilidades y recursos, sino que quedó restringido a la privatización de algunos sectores de la economía y a la venta de algunas empresas paraestatales al sector privado; no se buscó crear un equilibrio entre los tres niveles de gobierno, porque éste restó autonomía a los gobiernos estatal y municipal, en parte por la política neoliberal que venía impulsando esta administración.

Una vez enunciada la propuesta de reforma del Estado, el Presidente buscó, en su primer informe de gobierno en 1989, centrar su atención y el debate en torno a uno de los grandes temas no resueltos hasta entonces: definir el papel y la responsabilidad del Estado ante la crisis de legitimidad que se veía desde hace años.

Desde su discurso de toma de posesión en diciembre de 1988, estableció algunos acuerdos que debían dar sentido a su acción gubernamental y que se mantuvieran como pilares de su programa de gobierno; éstos eran la ampliación de la vida democrática mediante una recuperación económica al estabilizar los precios para el mejoramiento productivo del nivel de vida y defensa de la soberanía nacional.

Fue ésta una estrategia modernizadora, cuyo eje fue la reforma del estado y acorde como se venía desarrollando la economía de libre mercado, promovida por los países altamente industrializados, buscando así, integrar a México en el comercio internacional, cuyo objetivo era promover y mejorar la productividad y la competencia de los diferentes sectores económicos del país y como objetivo primordial fue sentar las bases bajo un

Tratado de Libre Comercio entre México, E.E.U.U. y Canadá, el cual formaría parte de su programa de gobierno.

La reforma propuso reconvertir al Estado a través 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 un fortalecimiento en la sociedad.

Aguilar Villanueva señaló que “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. 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” (Aguilar Villanueva, 1992: 85).

De esta manera, surgen interpretaciones sobre los alcances de la reforma del estado que hacen suponer que es un proyecto esencialmente económico, limitado a la reducción del aparato estatal y, por lo tanto, concluido a la reducción del sector público; otros, entienden la reforma como un proceso más amplio que conduce a redefinir el papel del Estado de cara a la sociedad, teniendo implicaciones en el carácter autoritario del aparato.

Dentro de este enfoque de la modernización y de la reforma del estado, se busca el fortalecimiento del sistema federal mexicano.

El presidente Carlos Salinas de Gortari, aportó nuevos instrumentos para lograr el fortalecimiento del sistema federal, los cuales se contemplan en el *Plan Nacional de Desarrollo de 1988-1994*, que tenía las siguientes aportaciones:

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 de responsabilidades (Citado en: *Plan Nacional de Desarrollo, 1988-1994: 16*).

En este periodo, el proceso descentralizador se tradujo en un federalismo renovado y cooperativo, que tiene modificaciones concretas como 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 desarrollo y ampliar la vida democrática de la nación.

En ese sentido, la regionalización permitió expresar y desarrollar iniciativas locales coordinadas, enlaces interterritoriales y una distribución espacial del qué hacer público que constituyera la base de un desarrollo nacional equilibrado.

La reforma del estado impulsó el desarrollo regional con un federalismo cooperativo de forma descentralizada, basado en principios de corresponsabilidad, solidaridad y equidad, que no sólo 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 con una clara concepción sobre lo que corresponde al gobierno federal y lo que debe ser atribución de los gobiernos estatales y municipales. Al respecto, en la reforma del estado Carlos Salinas de Gortari señala:

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 ella, 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 (Salinas de Gortari, 1990: 34).

Con estas bases, se promovió la modernización de la función pública para fortalecer la coordinación entre el gobierno federal y estatal; tener mejores beneficios en los municipios, mediante el mejoramiento en la distribución de los recursos públicos para hacerlos llegar a las zonas más lejanas y marginadas de la nación; para cumplir estos propósitos era imperativo promover a nivel local un desarrollo integral bien equilibrado que fortaleciera el pacto federal, con base al artículo 40 constitucional en las secciones I, II y III. Aguilar Villanueva señala que:

En la primera sección se analizan las bases constitucionales de las competencias y facultades de cada uno de los órganos 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 (Aguilar Villanueva, 1992: 16).

Dadas las circunstancias y la evidente desigualdad económica y administrativa de las regiones y localidades en México, el poder federal debe buscar nuevos mecanismos de participación con el poder local y municipal de forma articulada (vertical y horizontalmente) para la atención y análisis de los viejos y nuevos problemas que sufre el país, por medio de una solución factible e institucionalmente deseable.

La reforma del estado en la administración de Carlos Salinas de Gortari, introdujo formas novedosas de política social asistencial y de desarrollo, cuyo fin era incorporar la corresponsabilidad y las participaciones de las comunidades en la solución de sus problemas y programas comunes. Dentro de éste, buscaba un nuevo estilo de gestión pública que lo identificara de forma más directa con el pueblo y con su partido (PRI), siendo el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) el que se convirtió en uno de los principales instrumentos de gobierno, cuyo fin era combatir la pobreza y promover el desarrollo social en todo el país y llegar a los lugares más despoblados y desprotegidos de la nación. Sin embargo, Solidaridad no fue sólo una política de gasto focalizado, sino que quiso también ser un mecanismo de colaboración intergubernamental y de la ciudadanía.

Sara Gordon R. en la revista *Mexicana de Sociología*, señala que el PRONASOL se caracterizó por una multiplicidad de programas encaminados a una planeación y ejecución en las zonas marginadas del país, en los que participaron numerosos actores: organizaciones sociales, comités de beneficiarios, organismos centralizados y descentralizados e instancias de la administración pública federal, estatal y municipal.

De ahí que el PRONASOL se postule como mecanismo esencial de la nueva relación Estado-sociedad. En la medida en que se plantea abordar la creación de empleos, es un instrumento de política social que contempla elementos de política económica en el plano micro. Por ello, involucra varios niveles: de orden político, ideológico y técnico (Gordon, 1993: 35).

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 de los estados y municipios y la ciudadanía aportó la mano de obra o bienes y servicios a su alcance.

La administración de Carlos Salinas de Gortari pudo concretar la descentralización de los servicios de la educación primaria y secundaria a las entidades federativas.

PRONASOL era un programa que buscaba elevar el nivel de vida de los grupos sociales más vulnerables de las zonas rurales y urbanas de nuestro país cuyas condiciones de pobreza se habían agravado con la crisis.

El 6 de Diciembre de 1988, 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 para evitar los bajos niveles de vida que sufría la población.

Los objetivos del programa fueron los siguientes:

- Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos.

- 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.

El programa contempla las siguientes áreas: regularización de la tenencia de la tierra y la vivienda, alimentación, 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 esta política en la que se pretendía enmarcar las acciones contra la pobreza, fueron:

- Asignar mayores proporciones presupuestales a la pobreza, para que sean ejercidas 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 catalizador para que se desarrollaran nuevas formas de participación y de organización social. De ahí que PRONASOL 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.

Al respecto el propio Salinas, decía que:

...por eso es que he sido tan insistente en la necesidad de presentar con claridad la postura ideológica. Son tiempos 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 ( Citado por Rojas, 1991: 44).

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” (Ziccardi, 1996: 49).

El sexenio salinista fue producto mismo de un fuerte centralismo y la reforma del estado no modificó la estructura de las relaciones de los poderes del estado, ni los principales mecanismos de constitución con la autoridad pública.

El fuerte presidencialismo, la persistencia de un sistema político encobijado bajo la sombra del partido oficial (PRI), la pobreza y la marginación de algunos sectores de la población desprotegidos por el sistema y la subordinación al ejecutivo por parte de los otros dos poderes, legislativo y judicial, siguieron siendo factores y manifestaciones del

exacerbado centralismo que vivía nuestro país; de esta manera, los niveles de gobierno estatales y municipales cumplieron un papel de subordinados en los procesos de implementación de los programas de desarrollo regional; esto significa que PRONASOL no cumplió sus expectativas principales de combatir la pobreza e impulsar el desarrollo social bajo un equilibrio de los tres niveles de gobierno. Esto generó que los gobiernos estatales estuvieran supeditados a las órdenes del Presidente, y que los gobiernos municipales carecieran de autoridad propia ante la problemática dentro de sus comunidades, debido a que este programa los marginó como autoridad en cada una de sus comunidades lo que restringió su desarrollo.

El PRONASOL no cumplió en su totalidad las expectativas que al principio se planteó, que era aliviar la pobreza de los mexicanos. 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 modelo económico salinista, mediante la utilización de la sociedad con fines clientelistas y en beneficio de su partido, para asegurar la continuidad del modelo económico del nuevo milenio.

Algunos analistas definieron 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” (Bahena, 1992: 34).

Su función era 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 señala al respecto que:

El equipo salinista concibe al pronasol, como la columna vertebral de una nueva estructura corporativa que barca los intereses de la clase media-baja y el sector informal...la estrategia del pronasol es construir una coalición negando el concepto de clase como factor organizativo de la vida política .Intenta trascender más allá de los beneficios de la clase y forjar lazos de solidaridad sobre la base de otras fuentes de identificación colectiva. Pronasol redefine a los miembros de la coalición corporativa tradicional esencialmente como consumidores y crea mayorías verticalmente el espectro social (Dresser, 1992: 35).

Se busca la conformación de actores que respalden la estructuración del nuevo modelo económico y que haga de éste, una política viable. Esta asunción del programa, marca el importante contacto directo con las poblaciones destinado a marcar la particularidad del estilo político salinista y en efecto, el programa concentra recursos y prestigio en manos del poder ejecutivo, así como la concentración de los poderes, donde el sistema de redistribución no pasa a través de un proceso de negociación, y queda en manos del ejecutivo y esto lo vuelve un sistema centralizado. En este sentido Olivia Mogollón plantea que al PRONASOL “se le acuso de centralista, en la medida, en que no propiciaba la verdadera descentralización de recursos, sino que limitaba a la descentralización de los mismos” (Mogollón, 1996: 124).

Para John Bailey el “PRONASOL descentralizaba la instrumentación de los programas en los gobiernos estatales y municipales pero la capacidad de decisión permanecía en el centro” (Bailey, 1994: 110).

A pesar de que el PRONASOL comprendía muchos y diversos programas, encaminados a otorgar recursos específicos para atender la pobreza, en su naturaleza general fue en contra de la tendencia a la institucionalización en la provisión de bienestar social que se tradujo en una aparente incapacidad para transformar la estructura del país.

De este modo, como política el PRONASOL sigue encuadrándose en los viejos modelos de acción política, generando el predominio y centralidad del Estado sobre la sociedad, lo cual genera un retroceso para la vida misma dentro de los estados y municipios que carecen de autoridad y autonomía y eso dificulta su desarrollo; por eso es de gran importancia que se les conciba a los municipios su autonomía y que la misma constitución les confiere y que es de gran importancia para el fortalecimiento municipal que exista una verdadera descentralización dentro de los Estados y los municipios.

Podemos concluir que durante el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari se buscaron nuevas formas de organización y administración en las entidades federativas y los municipios para revitalizar el desarrollo en las regiones más desprotegidas del país y fortalecer el federalismo; cada uno con sus propios programas de gobierno.

Con Miguel de la Madrid se establecieron nuevas reformas al artículo 115 constitucional que buscaban una serie de beneficios en materia de servicios y mayores facultades a los municipios; sin embargo, estas reformas nunca cumplieron su objetivo primordial que era consolidar y fortalecer al municipio; parte de este problema fue la marginación, limitación y falta de recursos económicos y administrativos de que fueron objeto los municipios que siguieron careciendo de fuerza política y financiera, lo que limitó su capacidad de acción para atender las demandas de la sociedad.

Con Carlos Salinas de Gortari en el poder se busco una nueva forma de legitimar su mandato y sentaba sus bases con la reforma del estado que introdujo formas novedosas de política social asistencial y de desarrollo; trató de incorporar de forma más directa, participativa y responsable a las comunidades con programas comunes y con un nuevo estilo de gestión pública que lo identificara de forma directa con el pueblo. Uno de estos programas fue el Programa Nacional de Solidaridad que se convirtió en el principal instrumento de gobierno y cuyo objetivo era solucionar la pobreza y promover el desarrollo social en los lugares más desprotegidos y despoblados del país para mejorar las condiciones y el nivel de vida de la población.

El PRONASOL no cumplió con los objetivos trazados de fortalecer la apertura democrática e impulsar la descentralización de recursos y facultades hacia los estados y municipios, sólo sirvió para fortalecer el presidencialismo, producto de este fuerte centralismo que culminó en una gran crisis económica y política, que se tradujo en una incapacidad de respuesta para transformar y fortalecer al país.

En el propósito descentralizador se busca concebir un federalismo renovado y cooperativo que tenga manifestaciones concretas, para darle a los estados y municipios el valor que éstos tienen y que es indispensable para ampliar la vida democrática, mediante un ordenamiento territorial de la población; equilibrar el desarrollo de las regiones; lograr mayor eficacia y calidad en la prestación de servicios públicos y, en forma particular impulsar la capacidad del municipio para propiciar su propio desarrollo.

## 4- LA AUTONOMIA COMO CAPACIDAD DE GOBIERNO

Los temas Federalismo y Autonomía Local, se han convertido en asuntos medulares de la Reforma de Estado que hoy se debate en diversos espacios del ámbito nacional. Los distintos actores políticos se han pronunciado por el fortalecimiento de los gobiernos locales, estatales y municipales, proponiendo para ello estrategias que van desde el impulso de procesos de descentralización administrativa en algunos sectores y políticas públicas, hasta el reconocimiento en el marco jurídico nacional de la autonomía local.

La discusión ha sido abordada desde perspectivas muy diferentes, el ejecutivo federal creó una comisión especial de asesoría para definir una postura y los programas específicos para avanzar en un plan de descentralización en el ámbito nacional, los gobiernos locales han promovido una serie de articulaciones y eventos partidarios y plurales para unificar y plantear sus posiciones reivindicando mayores atribuciones y recursos, académicos y líderes de opinión se han pronunciado sobre el tema, los movimientos sociales han tenido una participación muy significativa en torno al tema de la autonomía. En esta búsqueda de alternativas el ámbito municipal y los gobiernos municipales han sido protagonistas fundamentales y es desde esta perspectiva que abordamos nuestra investigación.

En la última década el municipalismo ha tenido un importante desarrollo en el país. Distintos factores han contribuido al fortalecimiento de este sujeto. El creciente pluralismo en el espectro de los gobiernos municipales. Antes de 1988 sólo 56 gobiernos no estaban registrados bajo las siglas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), actualmente más de 800 municipios, considerando a los partidos de oposición y las elecciones por usos y costumbres, son o han sido gobernados por fuerzas políticas distintas al partido oficial. Entre ellos se encuentran varias capitales de estado y algunas de las ciudades más

importantes económica, territorial y demográficamente más importantes del país. Se ha desarrollado una tendencia mundial que considera el ámbito local como un espacio privilegiado para el impulso de procesos de desarrollo y democratización que se reflejan en políticas internacionales de apoyo a los gobiernos locales, en flujos de recursos de la cooperación internacional orientados en este sentido, en asociaciones internacionales de autoridades locales de gran incidencia política, económica, etc.

La ineficiencia de las políticas económica y social de carácter nacional para generar un desarrollo equilibrado regionalmente y que ha venido acumulando un enorme rezago social en comunidades y municipios del país, y que ha llevado a la búsqueda de soluciones y respuestas de carácter local. La crisis de legitimidad y representación del Estado, la falta de credibilidad en los postulados y medidas gubernamentales, ante una actitud cada vez más crítica y vigilante de la población, que encuentran mayores posibilidades de participación y fiscalización en los espacios locales.

Estos y otros elementos han propiciado que actores políticos y sociales que inciden en la vida pública local reconozcan en este ámbito las posibilidades de expresión y acción para sus aspiraciones de mejoramiento de las condiciones de vida y nuevas prácticas democráticas de la sociedad.

El municipio mexicano si bien es la institución pública más antigua de nuestra historia, es apenas hasta 1995 que es reconocido jurídicamente como un poder público equiparable a otros poderes. En marzo de ese año se reforma el artículo 105 constitucional para reconocer el derecho de los municipios a intervenir como parte de las controversias entre poderes “La personalidad jurídica del municipio está reconocida en la Constitución en el artículo 115, fracción II; en consecuencia, son personas jurídicas de Derecho Público, órganos político-administrativos con autonomía para administrar las cuestiones

estrictamente locales municipales dentro de su territorio” (Acosta Romero, 1996: 47). Esta reforma se logra a partir de controversias iniciadas por algunos municipios del norte, particularmente la de Delicias en contra del gobierno estatal de Chihuahua, que con un dictamen de la Suprema Corte reconoce finalmente que los ayuntamientos tienen las facultades de gobierno, ejecutiva, legislativa y judicial, que los define como una institución de poder público.

Este dato resulta significativo en tanto ejemplifica que el marco jurídico constitucional contiene aún lagunas muy importantes en relación con el orden municipal de gobierno. En este sentido los partidos, asociaciones municipales y los estudiosos del tema han planteado la necesidad de reformas que clarifiquen los ámbitos de competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios, otorgando a estos los atributos necesarios para el cumplimiento de sus fines “Estas reformas, a nuestro juicio, tienden a garantizar la autonomía financiera del municipio, que es indispensable para el desarrollo nacional” (Acosta Romero, 1996: 46).

Ahora bien, el problema no es solamente de técnica constitucional, es como concebimos a los gobiernos municipales. Hasta ahora la mayoría de los gobiernos municipales entienden y promueven su función como meros gestores de servicios y obras públicas, administran sus haciendas conformadas básicamente del rubro de participaciones federales y consideran que la participación ciudadana se da en términos de la recaudación fiscal, su aporte a la construcción de obra pública y el ejercicio ciudadano del voto, sin involucrar a la población en un ejercicio compartido de gobierno.

Uno de los retos que están planteados es la definición del rol del municipio en el proceso de desarrollo y de democratización del país. El municipio debe ser una institución fuerte con las atribuciones necesarias para generar un verdadero impulso a su economía

local, mejorar el bienestar social y construir una ciudadanía activa en la definición de las políticas locales y la promoción de prácticas democráticas en todos los campos de la vida social y política local.

En el municipio así al municipio, en el marco de un federalismo renovado, se requiere una política integral que considere varios aspectos. El municipio requiere mayores competencias, sustentadas legal y financieramente, para impulsar su desarrollo agropecuario, el turismo, el aprovechamiento de aguas, la promoción de proyectos productivos y la generación de empleo, la salud, educación, vivienda, alimentación, etc. De tal manera que adquiera la posibilidad y la función por ley de formular e implementar políticas públicas municipales de desarrollo viables.

El municipio requiere institucionalizar formas de participación ciudadana que promuevan efectivamente un proceso de democratización municipal y un ejercicio compartido del poder, mediante la creación de ordenamientos jurídicos, instancias y mecanismos de participación en el diseño, ejecución y evaluación de las acciones y políticas gubernamentales. Otro requerimiento importante en este renglón es el fortalecimiento de los órganos políticos del gobierno municipal y la representación comunitaria: el cabildo, las regidurías, las autoridades auxiliares, los órganos auxiliares de gobierno. Actualmente no existen contrapesos reales al presidencialismo en el nivel local y al autoritarismo, centralismo e ineficiencia que este conlleva.

Una medida necesaria para el fortalecimiento municipal es una propuesta de distribución de los recursos públicos que se traduzca en la suficiencia de las haciendas municipal para el cumplimiento de sus fines. Esto es por un lado una distribución del fondo participable, pero sobre todo, una mayor capacidad recaudatoria en los propios municipios y las transferencias financieras correspondientes a las responsabilidades sociales que el

municipio viene asumiendo para su desarrollo integral “El nuevo modelo de desarrollo que México ha emprendido, difícilmente rendirá los frutos esperados si no viene acompañado por una devolución de poder -político, fiscal, presupuestal, económica, política e incluso institucional- en los distintos ámbitos y niveles de gobierno; y una limitación real del poder del gobierno federal” (Díaz Cayeros, 1995: 9-10).

Con relación a las relaciones intergubernamentales, los municipios requieren de autonomía en todo lo relativo a su régimen interior y de sistemas de concurrencia institucionales que terminen con la relación de subordinación que viven los municipios respecto a otros ordenes de gobierno. Sobre este punto profundizaremos más adelante.

También es necesario para los municipios modernizar su aparato político administrativo, implementando la carrera funcionaria, el desarrollo de los recursos humanos de la administración pública municipal, el control de gestiones y mecanismos de transparencia administrativa.

Otro aspecto que tiene gran importancia es el que se refiere a la ética de gobierno, y que implica reconceptualizar el ejercicio de gobierno bajo una orientación de servicio, de que este debe ser un ejercicio compartido con la población, que contribuya a una nueva cultura política que rompa las inercias predominantes.

## 4.1.- LA AUTONOMIA MUNICIPAL

Dado que el federalismo es sobre todo un tejido de relaciones, una de las claves fundamentales de esta investigación sobre el fortalecimiento municipal es el de la autonomía y es esta una de las reivindicaciones que aparece de manera más constante en los foros y en las luchas municipales. Es necesario entonces analizar esta situación.

Existen internacionalmente varias declaraciones sobre autonomía local: la declaración universal sobre autonomía local, la declaración europea sobre las autonomías locales, la carta de la unión iberoamericana sobre autonomía local que definen a la autonomía como:

El derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para orientar, regular y administrar, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en función del interés local los asuntos públicos que les competen (Quintana Roldán, 1996: 127).

Es decir, las entidades autónomas locales se configuran como poderes públicos del Estado nacional, sin contraposición a su soberanía, ni como rechazo a su dominio sobre determinado territorio, reconociendo la supremacía del imperativo nacional. Sus facultades y competencias están establecidas en la legislación general y se dirigen a la gestión de los intereses públicos de las colectividades correspondientes, en este caso los municipios. Su límite máximo se da por los intereses que no le son propios y su límite mínimo por su ámbito competencia garantizado institucional y legalmente.

La propuesta de autonomía local plantea también que estas colectividades estarán representadas por órganos de gobierno, popularmente electos mediante el sufragio universal directo y secreto, o mediante otros mecanismos de elección democrática que puedan ser contemplados por la ley de cada país.

El concepto de autonomía siempre ha sido asociado al de democracia, ya que una de las razones fundamentales para proponerla se basa en el principio de la máxima proximidad de la gestión pública a los ciudadanos, ya que al ser esta la esfera de gobierno más cercana a la población, se encuentra en mejor posición para involucrarla en la toma de decisiones respecto a sus estrategias de desarrollo, acercando las necesidades y aspiraciones a la formulación y ejecución de las política y permite una posibilidad real de evaluación y fiscalización de la acción gubernamental.

Ante la crisis de legitimidad y representación del Estado ante un modelo de desarrollo con enormes desequilibrios regionales y con enormes desigualdades sociales, la autonomía municipal aparece como un instrumento de integración y legitimación incluyente que parte de considerar la heterogeneidad del país.

La realidad municipal en México tiene una enorme diversidad y complejidad, encontramos municipios con más de dos millones de habitantes y municipios con menos de 200 habitantes, municipios con promedios salariales de más de cinco salarios mínimos y municipios cuyo porcentaje no alcanza un salario mínimo, de igual manera si hablamos de diversidad territorial de riquezas naturales, de aparatos administrativos, de culturas, de expresiones políticas, las diferencias, las polarizaciones son abrumadoras en términos de diseño de procesos únicos de descentralización o de políticas públicas nacionales. Toda tarea gubernamental nacional debe partir del reconocimiento de esta diversidad, sin pretender homogeneizar las alternativas que finalmente tendrán su saldo de exclusión. Es

necesario que estos procesos recurrentes, articuladores, que dan forma al proyecto nacional tengan como contraparte instituciones locales fuertes capaces de traducirlos a su realidad y requerimientos específicos, que generen procesos de incidencia de abajo hacia arriba, que levanten visibilidad que involucren a la población.

El federalismo es todavía un anhelo en el país, son muchos los factores que determinan una relación viciada de jerarquización entre los ámbitos de gobierno y muchas las imprecisiones y duplicidades en la definición de sus respectivas facultades y competencias.

En general los municipios no han tenido la fuerza política y financiera, ni la capacidad de respuesta a la demanda social que requiere cualquier nivel de gobierno, lo que se necesita es eso, crear instituciones gubernamentales locales con capacidad real de gobierno. El Estado mexicano debe estar dispuesto a lograr una redistribución del poder real en los tres ámbitos de gobierno.

El momento que en lo económico (mercado común con América del norte), lo político (mayores reclamos ciudadanos o la democracia y alternancia política), lo social (existencia de graves desigualdades) y lo cultural (rezagos escolares y defensa de las culturas locales contra el dominio de modelos hegemónicos) vive nuestro país, hacen que no sólo sea la mejor oportunidad sino un reclamo, el desarrollo de actividades que coadyuven al ejercicio de una gestión de gobierno municipal más eficiente y que contribuya al mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos.

Ante este panorama, se requiere con urgencia rescatar los elementos básicos del concepto original del federalismo, que en esencia significa el fortalecimiento de los poderes locales para lo cual es necesario reconocer en el municipio lo siguiente:

- a) El espacio vital de organización comunitaria, donde se expresan todas sus relaciones e intereses.
- b) La relación natural de la comunidad con su medio ambiente, por lo que es importante plantearse un desarrollo municipal que además de contemplar el beneficio de las condiciones de vida de la comunidad y democratice la institución de gobierno mediante profundas reformas legislativas y modificación de prácticas centralistas y autoritarias, planteo una nueva relación del hombre con su entorno natural, es decir, buscar un desarrollo sustentable donde el centro de la preocupación sea el hombre y su comunidad.
- c) Terminar con el autoritarismo y el centralismo en la administración de los ingresos públicos, otorgando al municipio mayores recursos y buscar que generen los propios para realizar las obras y los servicios que la comunidad demanda.
- d) Ubicar al municipio como base para el desarrollo nacional y terminar con la subordinación hacia el Estado y la federación, estableciéndose nuevas relaciones donde lo característico sea la de respetar los ámbitos de competencia de cada uno, bajo la premisa que no se trata de niveles de gobierno sino de ámbitos distintos, mandatos todos de que no se trata de niveles de gobierno sino de ámbitos distintos, mandatos todos por el voto soberano del pueblo.
- e) La auténtica vigencia del federalismo se hará realidad si la transición democrática va acompañada de la posibilidad real de que el ciudadano pueda actuar en todo momento para demandar la solución de sus problemas de crear los instrumentos necesarios de

defensa frente a las autoridades, de participar en las decisiones de gobierno y de elegir a sus representantes con la confianza de que su voto será respetado.

f) No habrá reforma democrática consecuente si algún mexicano carece de la facultad para elegir a sus gobernantes inmediatos. (véase Faya Viesca, 1998 y Guillén 1996)

La reconstitución democrática de los municipios no es una tarea fácil y de corto plazo. Se requiere que los organismos ciudadanos y sociales vayan ascendiendo a los espacios de poder local. La lucha por la democracia va más allá de la defensa del voto, rebasa el nivel de la lucha reivindicativa, a la gestión propositiva, sustentada por una cada vez mayor organización societaria. Buscar la articulación de la democracia representativa con la democracia de base.

## **5.- LOS CONVENIOS DE DESARROLLO ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS**

Desde la administración de Echeverría, la descentralización comenzó a ser un punto político importante impulsando así una nueva política regional, en la cual se buscaba un desarrollo regional más equilibrado por la vía de la creación de los llamados “polos de desarrollo”. Una de las principales estrategias fue la descentralización de actividades económicas sacándolas de las grandes ciudades. Esos polos de desarrollo tenían la intención de aliviar los crecientes problemas de las mayores áreas metropolitanas, así como desviar a la población rural inmigrante hacia áreas que no fueran las enormes aglomeraciones urbanas.

El programa rural más importante fue el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural o PIDER. Los programas explícitamente destinados a apoyar el desarrollo regional y la descentralización económica se dividían en tres categorías generales: los orientados hacia las áreas rurales, los que apuntaban hacia áreas urbanas y los que incluían áreas tanto rurales como urbanas. Entre los programas rurales, además del PIDER, hubo un Plan Nacional de Nuevos Centros Ejidales: entre los urbanos se encuentran el complejo siderúrgico Lázaro Cárdenas – Las Truchas y la ampliación del programa de manufacturas con plantas gemelas a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos, además de dos importantes decretos presidenciales para la descentralización industrial, promulgados el 23 de noviembre de 1971 y el 20 de julio de 1972; los programas urbano- rurales incluyeron un Programa para el Desarrollo Económico de la Frontera y las Comisiones Coordinadoras para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec y de la península de Baja California.

Justo antes del fin del sexenio de Echeverría se aprobó la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), en parte como resultado de la conferencia internacional

sobre asentamientos humanos y del marcado interés de la administración por ese tema. El objetivo general de esa ley consistía en coordinar a los tres niveles de gobierno en su regulación de los asentamientos humanos en todo el país mediante la cuidadosa planeación del desarrollo de los centros de población. La ley destacaba la necesidad de formular planes de desarrollo urbano en el nivel nacional, estatal y municipal.

La administración de López Portillo retomó la preocupación de Echeverría por el problema del desarrollo urbano, unido a la descentralización industrial, y en 1978 se promulgó un Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). Los principales objetivos del PNDU eran “racionalizar la distribución de la población y la distribución de las actividades económicas en todo el territorio mexicano; promover un desarrollo urbano integrado y equilibrado; favorecer condiciones que permitieran a la población satisfacer sus necesidades de tierra urbana, vivienda, servicios públicos e infraestructura e instalaciones urbanas”<sup>(1)</sup>.

Uno de los más importantes programas de desarrollo urbano-rural de la administración López Portillo fue COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados). El plan más amplio de la administración López Portillo fue el Plan Global de desarrollo 1980-1982, cuyo principal arquitecto fue el secretario de Programación y Presupuesto de la época, Miguel de la Madrid. El Plan Global se ocupaba de casi todas las fases de la vida en México, pero su objetivo principal eran los problemas de la urbanización <sup>(2)</sup>. Sin embargo, México fue alcanzado por una crisis económica que hizo que todos los programas y planes se detuvieran casi totalmente. De esta manera se hizo prácticamente imposible mantener cualquier esfuerzo de descentralización.

En vista de que De la Madrid fue el autor del Plan Global de Desarrollo de López Portillo, cuando se convirtió en candidato presidencial del PRI, una de las innovaciones de su campaña electoral, consistió en celebrar una serie de reuniones públicas en todo el país

(1) Véase *Comercio Exterior*, vol. 24, núm. 12, 1978, p. 494

para discutir una variedad de temas regionales y nacionales. En esas “consultas populares” surgieron repetidas demandas de descentralización, sobre todo en forma de exigencia de autonomía municipal, y así la descentralización pasó a ser un renglón importante y muy destacado de su campaña. Sin embargo esta necesidad por descentralizar también se debió a otro factor “se hizo necesaria la reorganización y modernización de la administración pública tanto a nivel federal como intergubernamental” (Wright, 1998: 35). La primera gran declaración de descentralización de su gobierno está en el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* (PND); en esencia, De la Madrid proponía tres amplias líneas de acción para resolver los problemas de la descentralización: 1. Fortalecer el federalismo; 2. Promover el desarrollo regional y 3. Vigorizar la vida municipal. Para alcanzar cada uno de esos objetivos se diseñó una serie de planes y programas formales.

En junio de 1984 el presidente De la Madrid emitió un decreto ordenando a todos los organismos del gobierno federal que desarrollaran un programa para su descentralización, desconcentración o reubicación. Todos esos programas fueron incorporados formalmente al *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal*, cuya aplicación se inició en enero de 1985. La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) asumió la responsabilidad de la coordinación del programa, y en que se llevaría a cabo: a) la transferencia de organizaciones paraestatales con administración federal a los gobiernos de los estados; b) la transferencia a los gobiernos de los estados la responsabilidad de coordinar la ejecución de planes de desarrollo y c) la descentralización de funciones administrativas. En esencia, el programa tenía por propósito apoyar el desarrollo regional mediante la ampliación y el mejoramiento de las infraestructuras regionales.

(2) El SPP podía un aumento anual del 20% en los fondos regionales a ser canalizados por PIDER y COPLAMAR, así como los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), predecesores de los Convenios Únicos de Desarrollo de De la Madrid y de los Convenios de Desarrollo Social de Salinas), y un aumento general anual del 11% en los gastos de todas las empresas estatales. Parte de los fondos provenía de los ingresos procedentes de las exportaciones.

En la reorganización administrativa de los inicios de la administración de De la Madrid se creó una nueva sección dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Subsecretaría de Desarrollo Regional, que debía ser la institución responsable de supervisar el desarrollo regional del país y actuar como enlace con los estados y los municipios. La meta de la política de desarrollo regional era fomentar un desarrollo más general en cada uno de los estados, y el marco institucional que De la Madrid creó para el desarrollo regional más integrado fue el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). El SNPD reconocía la importancia de la coordinación entre todos los niveles del gobierno y otros grupos sociales organizados para planear los programas de desarrollo de cada región y del país en su conjunto. El mecanismo primario para promover el desarrollo regional fue el Convenio Único de Desarrollo (CUD), firmado cada año entre el presidente y el gobernador de cada estado, tenía como objetivo “instrumentar la política de desarrollo regional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, a través de la coordinación de los ejecutivos federal y estatal, para la realización de programas y acciones tendientes a lograr el desarrollo estatal, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional” (Wright, 1998:37). El CUD (Convenio Único de Concertación bajo López Portillo) aportaba el marco para una variedad de programas mediante los cuales el gobierno federal podía atender más eficazmente las necesidades de los estados (3). Por medio de los primeros CUD los gobiernos estatales sólo recibían asignaciones federales para los sectores de salud y educación, pero gradualmente las asignaciones se extendieron hasta incluir todos los demás programas federales para el desarrollo regional. Además de los CUD se estableció otro conjunto igualmente complejo de organismos y programas bajo los Programas de Desarrollo Regional (PDR), similares al PIDER. El gobierno, además, designó algunas regiones específicas del país como zonas de desarrollo prioritario. En parte para asistir a los estados en la formulación y evaluación de sus respectivos CUD se crearon los COPLADE (Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal). Éstos colaboraban en la coordinación de las prioridades de inversión de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como las del sector privado.

(3) Dentro de cada uno de los CUD se subsumían cinco programas principales, incluyendo PIDER, los Programas Estatales de Atención (PEA), el Programa de Atención a Zonas Marginadas (PAZM), los Programas Sectoriales Concertados (PROSECO), y los Programas de Desarrollo Regional (PDR) (Ejemplo: PRODESA).

En el nivel federal, la SPP también utilizaba a los COPLADE para incluir prioridades estatales en las decisiones de gastos federales.

La reforma municipal de 1984 fue la piedra angular de la política de descentralización de De la Madrid. En respuesta a la presión generalizada en favor de la descentralización que afloró en las consultas populares durante su campaña, a los cinco días de asumir la presidencia De la Madrid envió al Congreso una iniciativa para modificar el artículo 115 de la Constitución, que trata de los gobiernos municipales. Por medio de esa enmienda constitucional, aprobada por el Congreso el 3 de febrero de 1983 y vigente desde el 1 de enero de 1984, los municipios serían más autónomos. El único propósito era darles la autonomía y la libertad de autogobernarse que la Constitución les concedía pero que nunca habían tenido realmente. La devolución de la autonomía municipal fue la clave de la descentralización de De la Madrid. Sin embargo, la autonomía política y financiera pretendida por la reforma no se materializó durante el gobierno de De la Madrid. En suma, era una política diseñada para dar a los gobiernos municipales cierta medida de autonomía al transferirles a los municipios algunos poderes y recursos, pero con la condición de que el centro conservaría el control final.

Durante la administración de Salinas el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) pasó a ser el programa general en que el gobierno agrupó la mayor parte de sus políticas regionales y de bienestar social. Una de ellas fue la de descentralización.

El 6 de diciembre de 1988 el *Diario Oficial* publicó el decreto que creaba la Comisión Nacional del Programa Nacional de Solidaridad, organismo destinado a coordinar y supervisar todos los programas de asistencia a los pobres y de desarrollo regional. Los objetivos declarados de Solidaridad eran: 1) mejorar las condiciones de vida de los grupos marginados; 2) promover un desarrollo regional equilibrado, y 3) impulsar y fortalecer la

participación de organizaciones sociales y autoridades locales. Durante el desarrollo del programa todas esas áreas se agruparon en tres “áreas de acción” principales: solidaridad para el bienestar social, solidaridad para la producción, y solidaridad para el desarrollo regional. Para impulsar este programa Salinas fusionó las secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDDU) y de Programación y Presupuesto (SPP), lo que dio origen en 1992 a la Secretaría de Desarrollo Social, o SEDESOL.

Durante el resto del sexenio la nueva secretaría cumplió sus funciones mediante tres divisiones principales –Desarrollo Regional, Desarrollo Urbano e Infraestructura, y Vivienda y Propiedades– además de sus organismos dependientes y delegaciones en los estados. Su novedad se basaba en que aprovechaba los mecanismos burocráticos ya instalados para ejecutar un programa ambicioso que esperaba enfrentar el problema de las lagunas en la provisión de servicios sociales y promover un desarrollo regional más equilibrado. Todas las decisiones de financiamiento para proyectos de Solidaridad se incorporaron al Convenio de Desarrollo Social (CDS, sucesor del CUD de De la Madrid) de cada estado, aprovechando así la estructura burocrática de planeación y desarrollo de COPLADE ya existente en cada una de las entidades (4).

En la administración de Zedillo la descentralización es el elemento clave de su proyecto de Nuevo Federalismo. La puesta en práctica del Nuevo Federalismo abarca varias áreas principales de reforma del Estado. Requiere una reforma del poder judicial; una reforma del sistema fiscal de distribución de los ingresos; una mayor y más efectiva separación entre los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); una reducción de los poderes de la propia presidencia (tanto constitucionales como metaconstitucionales); un fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales; más autonomía para los niveles inferiores del gobierno; ulteriores avances de la reforma electoral y aplicación de esa reforma en el nivel estatal y municipal.

(4) El CUD se convirtió en CDS en 1992, pero conservó las mismas características de servir como mecanismo coordinador para los programas e inversiones gubernamentales. La única diferencia del CDS es que destaca los vínculos entre la planeación y el desarrollo social; además incorpora la financiación para llevar a cabo esas políticas por medio del Ramo XXVI. Los COPLADE no han sufrido modificaciones en su composición ni en sus funciones desde 1983.

## **6.- LA RENOVACIÓN MUNICIPAL:**

### **Propuestas y Lineamientos Actuales**

El objeto del siguiente capítulo es revisar las principales propuestas y lineamientos que el actual gobierno federal ha planteado para la renovación municipal. Dichos planteamientos, de entrada, no pueden sustraerse del contexto más amplio de impulso y fortalecimiento al federalismo en el que se proponen. Esto, en sí, entraña un primer elemento de análisis, toda vez que la renovación municipal y el impulso al federalismo no necesariamente van en la misma dirección.

La renovación municipal no debe ser vista como un proyecto aislado o independiente del fortalecimiento federalista, ni tampoco como un mero subproducto del mismo. Renovación municipal y fortalecimiento federalista, por ende, deben ser procesos paralelos, simultáneos y mutuamente reforzantes. Ampararse en la interpretación ortodoxa que esgrime el que, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, los municipios son la base de la organización administrativa de los estados, para de ahí concluir que lo que suceda con los municipios es una materia estrictamente estatal, puede conducir a insuficiencias de la misma dimensión de las que supone la afirmación de que primero es preciso fortalecer el federalismo, entendiendo por ello fundamentalmente la descentralización hacia los estados, para dejar como tarea posterior la renovación municipal.

Con el fin de analizar con mayor rigor las propuestas planteadas para la renovación municipal, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, como con el Programa para

En el Nuevo Federalismo, es menester no sólo hacer una breve revisión de sus antecedentes, sino, también, ubicar los principios de los cuales derivan las propuestas de renovación. Una vez hecho esto se podrá evaluar con mayor precisión las propuestas específicas en la materia, así como los diagnósticos que subyacen en las mismas.

Apelidos antecedentes a los que nos referimos son los esfuerzos y propuestas que se han hecho a partir del poder público para recrear la institución municipal. Esto no significa desconocer que la mayoría de dichas propuestas tienen como insumos las demandas planteadas por la sociedad. Más bien, se pretende ubicar las propuestas gubernamentales, los objetivos a los que se ha respondido y los efectos que han generado.

Si bien es ineludible la referencia a la octava de las nueve reformas que ha experimentado el artículo 115 constitucional desde su redacción original, existen otros planes, programas y en general acciones gubernativas que han incidido en la situación actual del municipio mexicano. Sin embargo, es útil hacer una breve referencia de la reforma municipal de 1983.

El antecedente directo de dicha reforma se encuentra en una de las siete tesis nacionales ofrecidas por Miguel de la Madrid, en su entonces todavía carácter de candidato a la presidencia de la república. Esta tesis, genéricamente denominada “descentralización de la vida nacional”, originó en la naciente administración delamadrista la celebración de numerosos foros regionales abocados a la discusión de la reforma municipal, que concluyeron en una iniciativa de amplias dimensiones, traducida en reforma a la Ley Fundamental por el constituyente permanente (1). Con ella se establecieron las garantías

institucionales mínimas del ayuntamiento, como órgano de gobierno municipal. Asimismo, se instauró como su atribución la denominada facultad reglamentaria, determinándose también el catálogo mínimo de los servicios públicos municipales, entre otros aspectos.

No obstante la trascendencia que esta reforma implicó, también se han registrado casos de gran trascendencia. Por ejemplo, la de febrero de 1974, por la cual se le otorgó por primera vez a las mujeres el derecho al voto, en el ámbito municipal. Es decir, con cinco años de antelación a que este derecho se hiciese extensivo para elecciones federales y estatales. Asimismo, en diciembre de 1977 cobró vigencia la representación proporcional como vía electoral para la conformación de la representación política. Aún cuando dicha reforma se hizo simultánea para la Cámara de Diputados en el Congreso de la Unión, fue en el ámbito municipal donde se concretó en la realidad dicha representación; esto es, hubo que esperar hasta 1979 para tener los primeros diputados plurinominales, mientras que, desde marzo de 1978, ya había regidores de representación proporcional. Si bien esto se aplicó primeramente a municipios con población superior a los 300 mil habitantes, posteriormente, en 1987, se hizo extensivo a todos los ayuntamientos del país.

En ambos casos, la extensión del sufragio a la mujer y el fortalecimiento de la representación política, se verificó el antiguo lema maderista en el que se tenía al municipio como laboratorio y escuela de la democracia. Este es un punto que debe tenerse presente para la renovación municipal, es decir como las diversas reformas que incluye pueden constituirse en una aportación que vaya de lo municipal a lo nacional.

Otra vertiente distinta de la acción pública, que sin duda ha incidido en mayor o en menor medida en la transformación de lo municipal, es la que se refiere a una amplia gama de actividades y programas públicos susceptibles de englobarse en las actividades de planeación, inversión pública federal y gasto social. La constitución del Sistema Nacional de Planeación en el primer lustro de los 80 fue el primer inicio sistematizado para incorporar la perspectiva de diversos actores en la planeación. Esto incluyó a los gobiernos locales, aunque de manera incipiente. A nivel municipal se empezaron a instituir los primeros Comités de Planeación del Desarrollo Municipal, que si bien, hay que insistir, tuvieron funciones marginales, se constituyeron en un antecedente vinculado con la vigonización municipal. La constitución de diversos instrumentos para la planeación del gasto público obligo, en alguna medida, a ir incluyendo a esta actividad la opinión de Estados y municipios. Tal es el caso de los Convenios Unicos de Coordinación, posteriormente transformados en Convenios Únicos de Desarrollo y en Convenios de Desarrollo Social, sucesivamente. Estos instrumentos, a su vez, obligaban a incorporar la opinión de actores municipales para priorizar las necesidades de inversión.

Lo anterior no desconoce que, al menos en el sexenio delamadridista, el parámetro básico para la inversión pública fue la región, mas que en el municipio, y que dichas inversiones eran acordadas entre el gobierno federal, marcadamente la Secretaria de Programación y

La década de los ochenta también presencio la operación de programas federales, fundamentalmente en materia social, que aún cuando tenían como parámetro básico de operación la región, informalmente fueron incorporando prioridades municipales, pero sobre todo, fueron experiencias que empezaron a subrayar con mayor intensidad la importancia del municipio. Ello no solo como uno de los potenciales ejes articuladores de

la política Social, si no también como un importante actor a ser tomado en cuenta en la planeación. Como ejemplo de los programas referidos podemos encontrar al Pider I y II, IMSS-Coplamar, y Diconsa-Coplamar, que a su vez recogen experiencias de otros programas similares, como el de caminos y mano de obra.

Así llegamos hasta finales de la década anterior en donde se constituye, de manera referente, el Programa Nacional de Solidaridad. Este programa, que fue aumentando en dimensiones y componentes de manera incremental, tuvo desde sus primeros años como una de sus vertientes importantes la municipal (2). El Programa de Fondos Municipales de Solidaridad (FMS) y los requisitos que exigía la integración de Consejos Municipales de Solidaridad, constituyeron sin duda un importante generador y catalizador de participación social en el ámbito municipal. Desde luego, no puede omitirse las opiniones que señalaban que este programa, y en general muchos otros englobados en Pronasol, también tuvieron efectos del debilitamiento institucional. Ello en virtud de que en ocasiones “punteaban” a los ayuntamientos; o bien en aras de propiciar una mayor participación en el ámbito municipal, se constituían los ya mencionados Consejos Municipales de Solidaridad, que en ocasiones decidían la dirección de recursos más cuantiosos que el propio presupuesto municipal.

En la actual administración resulta evidente que muchos de los anteriores programas específicos de Solidaridad se subsumieron en la vertiente municipal, encontrando su traducción presupuestaria en el denominado ramo 26 y más específicamente en el Fondo 1 del mismo, que se ha visto transformado en el rubro presupuestal 33. Todas estas experiencias han dejado sin duda, un legado en la vigorización municipal, así como en el fortalecimiento de algunas capacidades administrativas. Este señalamiento no deja de lado las observaciones que pueden

formularse en torno a los controles que se ejercen sobre gobiernos municipales, pero tampoco pasa inadvertida la evolución que hacia esquemas de menor rigidez y centralismo han observado estas experiencias.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 contiene un subapartado denominado "vida municipal". En el se reconoce que las reformas del artículo 115 constitucional fueron importantes y contribuyeron, sin duda, al fortalecimiento municipal. Sin embargo, se precisa con claridad que el municipio tiene todavía dos importantes vertientes en las cuales avanzar. La primera de ellas terminó como la instancia del gobierno mas cercana a la comunidad, y por tanto, proveedora de soluciones a sus demandas. En cuanto al régimen institucional de gobierno, el PND deja en la mesa de discusión la propuesta sobre la conveniencia de la extensión del periodo constitucional de los ayuntamientos. Asimismo, en relación con los municipios indígenas subraya la responsabilidad de los congresos locales para fortalecer la representación y participación de los pueblos indígenas a efecto de que, con respeto a las garantías individuales se respeten y estén mejor traducidas en las decisiones públicas municipales sus formas de organización y representación.

El 6 de agosto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Dicho programa tiene tres vertientes: federalismo y descentralización, federalismo hacendario y la renovación municipal. Este programa abreva en buena medida de las diversas acciones y objetivos planteados fundamentalmente de la interacción entre las diversas dependencias del gobierno federal y las entidades federativas. En tal sentido, hay que recordar la constitución de una Comisión para el impulso al Federalismo integrada por funcionarios de más alto nivel de las dependencias federales. Asimismo, y de manera importante, las reuniones de evaluación celebradas periódicamente

entre el Ejecutivo Federal, sus principales funcionarios y los gobernadores de las entidades federativas resultan uno de los principales insumos del programa. Resulta, por ende, que el programa, aun cuando es un producto del gobierno federal, no es un resultado que incorpore únicamente la visión de la burocracia federal, sino que a través de distintos medios y formas se pueden encontrar planteamientos formulados por ejecutivos estatales y municipales de este nivel de gobierno, así como de experiencias de una amplia consulta ciudadana.

Cabe mencionar aquí un interesante acopio de dos mil 934 propuestas para la reforma municipal realizado por un grupo de reconocidas instituciones. Agrupadas en cuatro secciones, el porcentaje de las propuestas es del 22 por ciento para las relativas a la estructura financiera del municipio y la coordinación fiscal, 23 por ciento se refieren a la integración política del ayuntamiento y la participación ciudadana, el 20 por ciento a la organización y gestión de la administración municipal, y el restante 35 por ciento son propuestas sobre las competencias y la coordinación intergubernamental (3).

## 6.1.- DIAGNÓSTICO ACTUAL:

### Desafíos y Problemática

La renovación municipal, tal como está planteada por el Programa para un Nuevo Federalismo, parte de un diagnóstico que engloba las principales características de la problemática que enfrentan los municipios mexicanos. En primer término se subraya la heterogeneidad prevaleciente en este orden de gobierno, cuyas diferencias son múltiples y diversas. No son pocas las consideraciones que supone la heterogeneidad municipal. En primer término, implica un tratamiento de la problemática municipal diferenciado, al igual que las acciones de apoyo al desarrollo municipal por parte de los estados y la federación. En términos de potenciales reformas constitucionales, la diversidad municipal supone fundamentalmente un principio: que la norma constitucional debe tener un grado de especificidad que permita sentar las bases mínimas para un régimen generalizado para todos los municipios, pero sin llegar a un nivel de precisión tal que convierta al régimen constitucional municipal en aplicable para un grupo de municipios, pero insuficiente, o bien en el otro extremo inaplicable, para otros tantos municipios. (4)

Al respecto, vale la pena examinar la posibilidad de adoptar un modelo de *asignación de funciones diferenciado e incremental*. Un esquema de esta naturaleza supondría que la Constitución le asignara a todos los municipios del país un piso mínimo de atribuciones, y también que, de acuerdo con determinados parámetros como el poblacional o el de capacidad financiera- se fueren asignando mayores responsabilidades de conformidad con la elevación de dichos parámetros.

Cabría pensar que el inciso I) de la Fracción III del artículo 115 permite dicha posibilidad cuando establece que los municipios podrán tener a su cargo, además de los señalados explícitamente, aquellos servicios públicos adicionales que las asignaturas locales determinen, de conformidad con las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin embargo, dicha posibilidad jurídica no tiene hasta la fecha registrada verificación alguna, exceptuando algunos servicios públicos menores que, por la vía de convenios de descentralización, se han trasladado de los gobiernos estatales a los municipios en algunos estados del centro del país.

Adicionalmente, podría repararse en la dificultad que implicaría el diseño de los parámetros conforme a los cuales se haría la asignación incremental de atribuciones, así como determinar la institución que sancionaría a los municipios susceptibles de ser asignados con mayores responsabilidades. En todo caso, sin embargo, vale la pena examinar esta posibilidad, cuya factibilidad, en buena medida, es más una cuestión de orden técnico, con el fin de atender lo que es una realidad indiscutible: la impresionante heterogeneidad municipal de nuestro país.

Otro principio subyacente en los planteamientos sobre la renovación municipal en el Programa para un Nuevo Federalismo, es el relativo a consolidar una gobernabilidad democrática a partir de los municipios. Este principio, en síntesis, implica dos vertientes importantes de actuación: en primer término, el fortalecimiento de la vida política municipal, y en una segunda vertiente, la vigorización de sus capacidades gubernativas. Lo primero subraya la necesidad de perfeccionar el régimen institucional de los ayuntamientos consolidando su marco jurídico, así como mejorando los procesos deliberativos y decisionales del mismo. Un tema importante dentro de esta primer vertiente es la

profundización en la cantidad y calidad de la representación política. Asimismo, el fortalecimiento de las capacidades gubernativas municipales es un tema fundamental, que incluye los recursos humanos, técnicos y materiales de los ayuntamientos, así como su calidad y eficiencia.

Una tercera orientación general de las propuestas contenidas en el tema de renovación municipal, es la que apunta hacia la construcción y redireccionamiento de las relaciones intergubernamentales que deben prevalecer entre el orden de gobierno municipal con los estados y la federación. Al respecto, el planteamiento es privilegiar relaciones de cooperación y colaboración, trascendiendo por tanto esquemas verticales en la transmisión de directivas para la acción pública que impliquen a dos o más órdenes de gobierno.

En síntesis, los elementos de diagnóstico y direccionamiento básicos de las propuestas sobre renovación municipal residen en la heterogeneidad de este ámbito de gobierno, la profundización en su legitimidad y eficacia gubernativa, así como el perfeccionamiento y cambio cualitativo de las relaciones intergubernamentales en las que el municipio participa. A la luz de estos principios las propuestas genéricas sobre renovación municipal se orientan y agrupan, y por lo tanto la visión con la cual debe realizarse su análisis, mismo que a continuación se pretende abordar.

## NOTAS

(1) Véase Secretaría de Gobernación, Consulta Popular para l Reforma Municipal 1, México, 1984.

(2) Véase Secretaría de Desarrollo Social, La Solidaridad en el Desarrollo Nacional: *la Nueva Relación entre Sociedad y Gobierno*, México, 1993.

(3) Guillén, Tonatiuh (coord. gral.). *Agenda de la Reforma Municipal en México*, 1998.

(4) El municipalista Tonatiuh Guillén, en interpretación similar, señala que el artículo 115 ha servido para un pequeño grupo de municipios, que al efecto son los más aventajados administrativamente y en donde se vive una intensa competencia política, mientras tal disposición constitucional sigue siendo, por mucho, una mera aspiración para la mayoría de los municipios mexicanos. Véase Guillén, T., “El marco legal del municipio en México: hacia una evaluación del Artículo 115 constitucional”, en varios autores, *El Municipio en México*, Archivo General de la Nación y Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, 1996, p.95.

## 7. - DESCENTRALIZACIÓN Y NUEVO FEDERALISMO

### ¿Qué Ha Cambiado?

Si observamos la historia del México independiente veremos que ha estado marcada por la alternancia de periodos centralizadores y descentralizadores. La Colonia fue por supuesto un periodo centralizador. Le siguió el llamado periodo de anarquía de las primeras decadas del siglo XIX, en el cual las regiones tuvieron mayores –inclusive excesivos– espacios de acción. Después vino el Porfiriato, centralizador por esencia aun cuando involucró pactos con los caciques regionales. La Revolución abrió obviamente una etapa descentralizadora, a la que siguió el largo periodo centralizador que parecería estar ahora en declive.

Desde hace algunos decenios se ha venido conformando un frente opositor a dicho centralismo, por lo que México parecería estar entrando poco a poco a un nuevo ciclo descentralizador. Muchos quisiéramos inaugurar una nueva época donde los estados y municipios tuvieran mayores libertades y espacios de decisión. Así, mencionar los posibles riesgos de la descentralización no atrae simpatías. Pese a ello, nuestro objetivo en la hora actual, después de tanto zigzaguo entre formas centralistas y regionalistas, no debería ser simplemente la descentralización, sino lograr un balance adecuado entre dichas formas, que asegure un nuevo formato institucional, estable y benéfico para el futuro de México en su conjunto. En esta investigación abordaremos varias líneas en torno a este objetivo. Primero nos referiremos al enfoque actual de la descentralización, luego presentaremos algunas de las propuestas actuales, tras lo cual describiremos lo que en nuestra opinión son los cambios del actual programa del nuevo federalismo de Ernesto Zedillo.

Desde que se comenzó a formar la más reciente ola gubernamental descentralizadora, a principios de los años ochenta, surgieron varias preocupaciones sobre

la descentralización en México. Algunas de estas preocupaciones en cierta medida han servido de pretextos para no descentralizar, pero también tienen su propia legitimidad que vale la pena analizar.

Así, entre las preocupaciones surgidas en torno a la descentralización están las de que ésta lleve a:

1. El desmembramiento de México como país.
2. Una grave ineficiencia en la provisión de servicios públicos esenciales para la ciudadanía, producto de la incapacidad local, el aumento de los costos y laburocracia y/o de una descoordinación entre los diversos órdenes de gobierno (Federal, estatal y municipal).
3. Problemas de autoritarismo local, por el renacimiento o fortalecimiento de los cacicazgos locales de larga data.
4. Una mayor desigualdad regional e inclusive social, ya que supuestamente la función de centro, aunque no haya sido cumplida eficientemente, ha sido la de tratar de equilibrar las diferentes regiones y promover que unas regiones ayuden a otras.

Así, no basta repetir hasta el cansancio que ha hecho falta voluntad política para descentralizar, sino también demostrar que es posible hacerlo sin que la nación se desarmonice o los servicios públicos se vuelvan inoperantes. ¿Cómo lograr que se dé no solamente una descentralización tal cual, sino una descentralización que evite los riesgos arriba mencionados?

Existen varios elementos importantes para una adecuada descentralización. Estos se pueden agrupar en cuando menos cinco conjuntos: capacidad administrativa-institucional, coordinación intergubernamental, participación, redistribución de recursos y reforma política.

### *Capacidad administrativa-institucional*

No basta con dar nuevas facultades presupuestarias y fiscales a los estados y municipios. Hay que asegurar que éstos tengan las capacidades para: a) efectivamente mantener sus ingresos vía la recaudación de los impuestos que ya les han sido otorgados, así como por el cobro de servicios, y b) formular y ejecutar eficientemente las políticas públicas locales.

### *Coordinación intergubernamental*

Más que devolver funciones y recursos o en establecer comisiones o consejos regionales o locales, la capacidad, eficiencia –y quizá inclusive democracia- del Estado reside en el desarrollo de redes y sinergias intergubernamentales efectivas. Estas redes implican aspectos fiscales, políticos y administrativos tanto formales como informales. Tales redes se pueden construir a través de la “fabricación” y cierre gradual de una gran pizarra, cuyos brazos serían, por un lado, la reestructuración estratégica de los arreglos formales (por ejemplo constitucionales) y fiscales y, por el otro, el desarrollo de intensos procesos de “habilitación”, profesionalización e institucionalización, tanto de las instancias políticsoadministrativas como de los grupos sociales, que permitan la mencionada coordinación entre agencias e instancias de gobierno (Méndez, 1998). En otras palabras, el reto es lograr una distribución equilibrada y apropiada de funciones entre órdenes gubernamentales, y desarrollar estructuras y actitudes conducentes a una adecuada coordinación intergubernamental.

### *Participación*

Si la descentralización no es acompañada de la introducción simultánea de mecanismos de participación de la variedad de actores sociales presente regional o localmente, tanto en la formulación como en la evaluación de las políticas públicas, podría conducir al resurgimiento o reforzamiento de cacicazgos regionales o locales.

### *Redistribución de recursos*

Si bien el margen de transferencia de impuestos hacia estados y municipios parece cada vez más limitado, por supuesto aún hay un importante margen para la transferencia de los recursos obtenidos por la federación. La descentralización, sin embargo, por supuesto que no se apola en este aspecto.

### *Reforma política*

Aunque el dilema entre gobernabilidad y pluralidad siempre será difícil de enfrentar en todas las instancias de gobierno, en el orden municipal el peso se ha cargado demasiado hacia la primera (véase García, 1995 y Guillen, 1996); es por lo tanto necesario establecer mecanismos que permitan a los cabildos servir de mejor forma como canalizadores de los diversos intereses sociales y como contrapeso de los presidentes municipales.

## 7.1.- EL NUEVO FEDERALISMO

¿En qué ha consistido el impulso del federalismo por parte del gobierno actual? ¿Cuál ha sido el impacto? En el presupuesto de Egresos de la Federación de 1998 - como se sabe, producto de una negociación partidaria- se modificó la Ley de Coordinación Fiscal y se creó el artículo 33 (los fondos de aportaciones federales), en sustitución en cierta medida del ramo 26. Y si bien éste se ha venido descentralizando paulatinamente, también se había venido reduciendo. Aun cuando se ha dicho que el presupuesto de 1999 implicaría mayores recursos, todo parece indicar que los recursos para los municipios serán menores en términos reales que en 1998 (Guerrero, 1998:13) (que probablemente serán aún menores ante las caídas por la caída de los precios del petróleo). Además, de manera prevista o no prevista, las reformas parecen (por ejemplo, la ley Bartlett) simplemente haber transferido el centro controlador de la federación a los estados.

Por otro lado, en agosto de 1997 se publicó el programa para el nuevo federalismo del gobierno de Ernesto Zedillo. Ahora nos referiremos básicamente a algunos elementos positivos del programa, que nos dicen qué es lo que en buena medida podemos esperar, así como a varias de sus deficiencias.

Como elemento positivo del programa hay un acento en la necesidad de la coordinación y la cooperación entre las diferentes instancias de gobierno, necesaria para mantener la unidad nacional y la eficiencia en los servicios públicos. De esta forma, en el programa se habla por ejemplo (p. 28) de la integración de los Consejos de Gestión Ambiental en 16 estados que firmaron acuerdos o la formación de los Consejos Agrarios Estatales (CAES), como instancias colegiadas de concertación, con las que se busca fortalecer las relaciones entre las instancias agrarias federales y los ejecutivos estatales (p. 32). También se indica que se fortaleció el Consejo Nacional de Salud como instancia

permanente de coordinación entre la federación, los estados y el Distrito Federal (p. 26) y se tienen como prioridades de coordinación en materia forestal con los gobiernos estatales.

En segundo lugar, al menos en forma declarativa, se pretende fomentar la participación regional y local, tanto "horizontal" en relación con los órganos colectivos, como los congresos estatales y cabildos-, como "vertical", esto es en relación con las organizaciones sociales y las organizaciones comunitarias. En este sentido, se han incrementado los créditos otorgados en un 647 por ciento en comparación con 1995 (p. 23), y se les ha dado a los gobiernos estatales un papel central en la planeación y la programación en materia educativa; se establece que los estados que en 1997 hubieran consolidado por completo sus capacidades en materia de construcción, rehabilitación y mantenimiento de escuelas de educación básica, podrían hacerse cargo de la totalidad de las obras del CAPFCE en sus territorios (p. 24). También se menciona la instalación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el que participan los gobiernos estatales. En fin, hay en el programa declaraciones constantes a favor de la importancia de la participación regional y local.

En tercer lugar, el programa es adecuado porque enfatiza en la necesidad de la profesionalización y la capacitación para que haya en efecto una descentralización eficaz y eficiente. Como vimos, esto es importante por varias razones; entre ellas, porque así se fortalecen las capacidades de las regiones y localidades para que se conformen como los actores básicos de una federación real y de un federalismo sostenido, es decir, la corriente a favor no solo del planteamiento sino de la práctica de una verdadera descentralización.

En cuarto lugar, el programa tiene el mérito de prever una labor de seguimiento. Menciona (p. 24) la instalación de un Grupo de Seguimiento en Materia de Control, Evaluación y Desarrollo Administrativo para el impulso al Nuevo Federalismo, coordinado

por la Secodam, en el que participarían todas las dependencias de la administración pública federal que se encuentran en proceso de descentralización.

¿Cuáles serían las insuficiencias? Son varias. El programa es básicamente un documento declaratorio, pues señala que el gobierno actual tiene una posición y ha cumplido metas, aunque, como vimos, apunta en las direcciones adecuadas y no se da a sí mismo los medios para garantizar realmente que se avance hacia una descentralización o hacia una federación reales a la vez que equilibradas.

En primer lugar, hay muy pocas acciones o medidas concretas recomendadas. Respecto al área de participación, el programa se queda en declaraciones a favor de fomentar la participación de las organizaciones civiles, sociales y comunitarias (aquí hubo no obstante un avance en el presupuesto de 1998 y la nueva Ley de Coordinación Fiscal, que obliga a las autoridades locales a informar del uso de los recursos a varios actores locales y trata de fomentar la participación). Respecto a la profesionalización, también es básicamente declarativo porque no contempla acciones específicas ni una estrategia clara para favorecer la profesionalización y la capacitación de localidades y estados, y así fomentar un federalismo que a su vez permita una federación "sustentable" (aunque también hay que señalar que la Secodam está tomando importantes medidas al respecto, como el congreso realizado en abril de 1998 sobre modernización administrativa municipal). No hay incentivos concretos para favorecer la modernización y la profesionalización. En la página 26 del programa, por ejemplo, se habla del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica como instrumento generador de mayor participación de todos los actores sociales, pero sin hablar de niveles concretos de mayor participación y capacitación. En cuanto a la cuestión de la coordinación, ésta se queda en declaraciones vagas como "hay que transformar los Coplades", pero no va más allá. Está entonces abierto un serio problema de coordinación entre órdenes de gobierno e incluso entre agencias federales.

Respecto a este último aspecto, el análisis de la política de desarrollo regional de la actual administración del presidente Zedillo mostraba, cuando menos hasta 1997, que la coordinación entre las agencias federales no necesariamente se estaba dando o que se daría en el corto plazo. Por ejemplo, tanto Secoñ como Sedesol tienen una política de desarrollo regional, pero cada una tiene su propio sistema de formulación de dicha política (lo que indicaría entonces que en realidad no hay en México una política regional sino una política social y una industrial-territorial, como bien lo ha señalado la OECD). La primera secretaría ha venido funcionando territorialmente vía sus Comités Estatales de Pequeña y Mediana Empresa, mientras que la segunda lo ha hecho vía sus Consejos de Desarrollo Urbano. Así, ambas secretarías parecen estar permitiendo una mayor participación de actores a nivel estatal o municipal. Existen además ya cinco leyes estatales de fomento económico.

Por otro lado, no hay en el programa del nuevo federalismo un calendario de acciones. Tampoco una participación programada de actores sociales en el seguimiento de este programa. Se habla de una comisión intersecretarial, pero no se ve cómo organizaciones sociales y civiles, o expertos, podrían participar en el seguimiento del programa, lo que además es difícil si no hay un calendario que nos diga cuáles son las acciones y cuándo se van a tomar.

## CONCLUSIONES

Si bien en una etapa anterior la centralización fue indispensable para el proceso de desarrollo económico y consolidación política de México, con el tiempo esa centralización llegó a ser excesiva, al punto de que ya no fue posible ignorar sus consecuencias negativas. En los últimos 25 años una administración tras otra ha tratado de enfrentar los problemas de la sobreconcentración, con bastante poco éxito. La política de De la Madrid, expresada principalmente en la reforma municipal de 1983, representa el esfuerzo más vigoroso por disminuir los daños causados por la sobrecentralización del poder y los recursos. En la medida en que ha habido algo de descentralización en México, ha sido resultado de esa iniciativa, consolidada después por algunos subprogramas del Programa Nacional de Solidaridad. En el gobierno de Zedillo, con su marcado énfasis en el *Nuevo Federalismo*, tenemos una descentralización más *de facto*.

El desafío para el futuro éxito de cualquier esfuerzo por descentralizar se basa en la retirada efectiva del Estado en diferentes esferas (administrativa, política), y en todos los niveles (federal, estatal, municipal). No se puede esperar que la descentralización sea responsabilidad exclusiva del gobierno federal; para que tenga éxito se requiere la ayuda de los gobiernos estatales y locales, todos los cuales deben reconocer que la descentralización, como cualquier reforma importante, va a alterar el *statu quo* y a afectar intereses creados. Si bien es posible que algunos de los esfuerzos de descentralización mencionados antes haya tenido buenas intenciones, se plantean cuestiones importantes acerca de su aplicación efectiva. Esas cuestiones se concentran en particular en dos problemas: uno, si esas políticas fueron planeadas para eliminar, reducir o simplemente dar una forma nueva a la dependencia de los niveles inferiores del gobierno con respecto a los más altos; y dos, el hecho de que los pesos pesados de la política local, los gobernadores y otros altos funcionarios públicos, renuncien a una parte de su poder en favor de los niveles inferiores del gobierno. Hasta ahora este último punto no se ha hecho realidad; en la medida en que los

esfuerzos descentralizadores de los últimos 20 años han producido algún cambio, este consiste en el surgimiento de un nuevo tipo de federalismo, con mayores poderes en el nivel de los estados.

Así, las políticas de descentralización de México son ilustrativas de la retirada del estado en el campo administrativo sólo en la medida en que podamos separar el campo administrativo del político. La creciente exigencia de un federalismo efectivo en México - que inevitablemente requerirá dar una nueva forma a los poderes del estado en el nivel federal en favor de los niveles inferiores del gobierno-, y el creciente número de victorias de la oposición en los estados y municipios- en vista de que una gran parte de los mexicanos están gobernados por la oposición -, apunta a una verdadera (aunque involuntaria) retirada del Estado mexicano tradicional y centralizado. En conjunto las consecuencias de esta retirada del Estado en México son polifacéticas: gobierno más efectivo y eficiente; instituciones gubernamentales más abiertas y democráticas (por ejemplo, los congresos estatales y federal); una verdadera distribución de poderes que permea los niveles y las ramas del gobierno; procesos electorales más transparentes; nacimiento de una nueva cultura política caracterizada por una mayor participación del ciudadano en el proceso de gobierno y quizá, a la larga, una nueva confianza del pueblo mexicano en su sistema gubernamental. Vista bajo esta luz, es posible que la retirada del estado en México conduzca a la consolidación de una democracia que hoy esta dando apenas sus primeros pasos.

En síntesis, la descentralización en México ha sido un proceso que ha avanzado pero que aún nos queda mucho por hacer. El programa para un nuevo federalismo es positivo en algunos aspectos importantes. Sin embargo, se carece de compromisos concretos bajo un calendario claro y público. Da la impresión de que la descentralización y el apoyo al desarrollo regional seguirán avanzando, pero que lo harán descoordinada y parcialmente, sujetos a las presiones políticas más que a una adecuada programación, lo que podría terminar exitosamente pero quizá también revirtiendo el proceso y los objetivos mismos que se buscaban, como el análisis de nuestra historia mostraría.

## REFERENCIAS CONSULTADAS

Acosta Cázares, Daniel, Acosta Romero, Miguel, Aguilar Narváez, José A. (et al), *El municipio en México*. Secretaría de Gobernación, México, 1996.

Aguilar Barajas, Ismael, *Descentralización industrial y desarrollo regional en México*, El Colegio de México, 1993.

Aguilar Villanueva, Luis F., *El desafío neoliberal*, Norma, México, 1992.

Aguilar Villanueva, Luis F., *El Estudio de las Políticas Públicas*, Porrúa, México, 1996.

Burgó Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1984.

Cabrero Mendoza, Enrique, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Mexico, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 1995.

Córdova, Arnaldo, *La nación y la constitución*, Claves Latinoamericanas, México, 1989.

Díaz Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en Mexico*, México, CIDAC – Miguel Ángel Porrúa, 1995.

Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano*, Porrúa, 1998.

Fraga, Gabino, *Derecho constitucional*, Porrúa, 1995.

García del Castillo, Rodolfo, *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas*, Documento de Trabajo núm. 32, División de Administración Pública, México, CIDE, 1995.

Guillén, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Guillén, Tonatiuh (coord. general), *Agenda de la reforma municipal en México: sistema de información para la modernización Institucional*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, Centro Interuniversitario del Conocimiento, México, 1988.

Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso*, México, UNAM, 1995, cap. 1.

Méndez, José Luis. “Estudio Introductorio”, en Deil S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica - Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública - Universidad de Colima, 1998.

Merino Huerta, Mauricio, *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, 1994.

Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, Porrúa, México, 1968.

Ortega Lomelín, Roberto, *Federalismo y municipio, Una visión de la modernización en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Pérez Campos, Ricardo, *Fortalecimiento del federalismo y el sistema nacional de planeación democrática*, 1995

Poder Ejecutivo Federal, *Programa nacional de desarrollo, 1995 – 2000*, México, 1996.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), *La Solidaridad en el Desarrollo Nacional: la nueva relación entre Sociedad y Gobierno*, México, Sedesol, 1993.

Secretaría de Gobernación, *Consulta Popular para la Reforma Municipal, Memorial*, México, 1984.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo, Porrúa, 1976*.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808 – 1997*, Porrúa, México, 1997.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 1968.

Torres, Blanca, *Descentralización y Democracia en México*, Colegio de México, México, 1986.

Ziccardi, Alicia, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

### **Legislación consultada**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.