

Nuestra portada
Fragmento del Códice Mendocino

Diseño: Humberto Flores Felici

QUÓRUM: (Voz latina, genit. pl. del relativo qui, quae quod) m. Número de individuos necesarios para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos.

Real Academia de la Lengua Española

Directora

DIP. MARIA DEL SOCORRO RAMÍREZ ORTEGA

Coordinador Editorial

CÉSAR AUGUSTO MORENO

Coordinador de Administración

OMAR MORALES BARRERA

Producción Editorial

GUILLERMO A. TAPIA GONZÁLEZ

Distribución

HÉCTOR PÉREZ SIERRANO

Corrección

CYNTHIA FLORES GAMBOA

Relaciones Públicas y Publicidad

GUADALUPE SAN MARTÍN HERNÁNDEZ

Formación, Impresión y Encuadernación

IMPRESORA MÚLTIPLE, S.A. DE C.V.

SAN RAFAEL 909, COL. PORTALES, 03300

MÉXICO D.F., TEL. 605-1707, FAX 605-1550

Fotografía Cámara de Diputados:

MIGUEL ÁNGEL QUEVEDO PLIEGO

COORDINACIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

QUÓRUM. Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. Reg. en SEP ante la Dir. Gral. del derecho de autor No. 206/98, 352. Certificado de Licitud ante la comisión calificadora de publicaciones y revistas ilustradas de la SG en trámite. Certificado de franquicia postal ante SEPOIMEX en trámite.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las directrices del Instituto.

El material publicado puede reproducirse total o parcialmente, previa comunicación por escrito a la revista QUÓRUM.

Av. Congreso de la Unión S/N, Col. El Parque, Deleg. Venustiano Carranza, C.P. 15969, México, D.F., Tels. 628-1421 / 628-1300 / Ext. 31127, 31128 y 31129.

D i r e c t o r i o



DIPUTADO JUAN JOSÉ OSORIO PALACIOS
Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y de la Gran Comisión

DIPUTADO AUGUSTO GÓMEZ VILLANUEVA

Secretario de la Gran Comisión

DIPUTADO VÍCTOR SAMUEL PALMA CÉSAR

Secretario de la Gran Comisión

DIPUTADO IGNACIO GONZÁLEZ REBOLLEDO

Secretario de la Gran Comisión

DIPUTADO RICARDO FRANCISCO GARCÍA CERVANTES

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

DIPUTADO PEDRO RENÉ ETIENNE DEL LLANO

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

DIPUTADO ALFONSO PRIMITIVO RÍOS VÁZQUEZ

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

DIPUTADO HÉCTOR HUGO OLIVARES VENTURA

Coordinador del Sector Agrario

DIPUTADO JOSÉ RAMÍREZ GAMERO

Coordinador del Sector Obrero

DIPUTADA ROSARIO GUERRA DÍAZ

Coordinadora del Sector Popular

DIPUTADO JESÚS RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ

Presidente del Comité de Asuntos Editoriales

HÉCTOR SERRANO CORTÉS

Oficial Mayor

ISAAC BUENO SORIA

Tesorero

ROBERTO FEMAT RAMÍREZ

Coordinador General de Comunicación Social



Instituto de
Investigaciones Legislativas

**COMITÉ DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
LEGISLATIVAS**

DIP. JORGE MORENO COLLADO
Presidente

DIP. CONSUELO BOTELLO TREVIÑO

Primera Secretaria

DIP. JUAN MANUEL CRUZ ACEVEDO

Segundo Secretario

DIP. MARÍA ELENA YRÍZAR ARIAS

Tercera Secretaria

DIP. ANTONIO TENORIO ADAME

Cuarto Secretario

DIP. IGNACIO GONZÁLEZ REBOLLEDO

Quinto Secretario

DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES LEDESMA

DIP. FRANCISCO PERALTA BURELO

DIP. RICARDO FIDEL PACHECO RODRÍGUEZ

DIP. JOSÉ ROSAS AISPURO TORRES

DIP. JOSÉ FRANCISCO LOZADA CHÁVEZ

DIP. CARLOS HUMBERTO ACEVES Y DEL OLMO

DIP. MARTÍN AURELIANO MONTAÑO ARTEAGA

DIP. AGUSTÍN MAURO JORDÁN ARZATE

DIP. PINDARO URISTEQUI MIRANDA

DIP. JOSUÉ VALDEZ MONDRAGÓN

DIP. MARÍA DEL SOCORRO RAMÍREZ ORTEGA

DIP. JOSÉ FELICIANO GARCÍA PERAZA

DIP. IGNACIO CASTILLO FLORES

DIP. JUAN SALGADO BRITO

DIP. MARÍA TERESA GÓMEZ MONT Y URUETA

DIP. ALEJANDRO ZAPATA PEROGORIDO

DIP. JOSÉ GERARDO DE LOS COBOS SILVA

DIP. SERGIO TEODORO MEZA LÓPEZ

DIP. GERARDO DE JESÚS ARELLANO AGUILAR

DIP. GONZALO ALARCÓN BÁRCENA

DIP. GRACIO LUIS RAMÍREZ GARRIDO AIBREU

DIP. JOSÉ DE JESÚS ZAMBRANO GRIMALBA

DIP. ALEJANDRO MORENO BERRY

DIP. MARÍA CRISTINA DÍAZ SALAZAR

DIP. FRANCISCO MALDONADO RUIZ

<i>Presentación</i>	3
PRIMERA PARTE. ANÁLISIS	
<i>Consideraciones Constitucionales de la Reforma del Estado Federal</i> VÍCTOR HUGO ISLAS HERNÁNDEZ	5
<i>Federalismo y Gestión Municipal</i> ROSENDO VILLARREAL DÁVILA	11
<i>Federalismo y Descentralización</i> ENRIQUE BURGOS GARCÍA	17
<i>Federalismo y Municipio</i> RAFAEL RODRÍGUEZ BARRERA	21
<i>El Federalismo Mexicano: Hacia una Agenda Republicana</i> JOSÉ LUIS MEDINA AGUIAR	25
<i>Federalismo y Territorio</i> BENIGNO ALADRÓ FERNÁNDEZ	37
<i>Globalización y Soberanía</i> HÉCTOR SANROMÁN ARREAGA	41
<i>La Evolución del Federalismo en América y sus Nuevas Perspectivas</i> LUIS MALDONADO VENEGAS	45
<i>Teoría y Práctica de la Descentralización y el Federalismo</i> RAÚL OLMEDO	59
<i>Federalismo, Soberanía Estatal y Autonomía Municipal: Un Reto de las Ciudades Mexicanas. Patrimonio Cultural de la Humanidad</i> JOSÉ MANUEL MALDONADO ROMERO	67
<i>Reflexiones sobre el Federalismo</i> RICARDO A. CAMARENA MEDINA	71
SEGUNDA PARTE. DOCUMENTOS INTERNOS	
<i>Avances y Perspectivas hacia un nuevo Federalismo</i>	75
TERCERA PARTE. SECCIÓN CULTURAL	
<i>Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824</i>	95
<i>Reseña del libro El Federalismo Mexicano</i> PATRICIA GALEANA DE VALADÉS	103

Presentación

Los Congresos Constituyentes de 1824 y 1857 lograron uno de los ideales del pueblo mexicano: la consagración del federalismo; esto por encima del autoritarismo centralista que preconizaron los conservadores en sus llamadas Bases Constitucionales de 1836. En efecto, la alianza del clero, con las fuerzas retardatarias de los latifundistas y del ejército conservador que llevó al poder a su “serenísima” Antonio López de Santa Anna, ingrato dictador, siempre propusieron el régimen de gobierno centralista, a fin de controlar desde el centro la riqueza de todo el país. Por el contrario, desde el Constituyente de 1824, apenas tres años más tarde de consumada la Independencia de México, los visionarios, Ramos Arizpe y Andrés Quintana Roo, inscribieron en el texto de la Ley Suprema, la primera del México independiente, que la República era una federación que unía a estados libres y soberanos.

El devenir histórico de nuestro país en el siglo XIX, nos muestra que la vocación natural, política y social de la República, era y es, constituirse como una Federación, cuyos estados federados depositan en el Gobierno de la Nación parte de su soberanía para, así, erigir un Estado de Derecho moderno, fuerte, soberano y apto para impartir justicia económica y social a todos los mexicanos.

Tras la Guerra de Reforma y la Intervención Francesa, la República se restaura en 1867 gracias a Juárez y vuelve a cumplimentarse la Constitución de 1857 que, además, nunca perdió vigencia aún con las leyes dictadas por los intervencionistas extranjeros. En ningún momento debemos perder de vista un principio fundamental: La soberanía reside originariamente en el pueblo y se instituye para su beneficio.

¿Cuáles son las raíces del federalismo?...Son geopolíticas e históricas. La razón de ser de nuestra República es que el Estado de Derecho surge de los Congresos Constituyentes, depositarios de la soberanía popular. Es así, como el sentido orientador de dicha soberanía, desde Andrés Molina Enríquez y Luis Cabrera, llegan al Congreso Constituyente de Querétaro para fortalecer lo que Francisco Zarco, en 1857, había definido y se logra un texto prístino en nuestro actual artículo 40 Constitucional: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, *federal*, 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”.

El federalismo nunca fue una entelequia, sino una realidad social y geopolítica que llegó a concretarse en nuestra Carta Magna. Habremos de reconocer algunos intentos separatistas en Yucatán y Chiapas, pero tanta fuerza cobró el federalismo, que por consenso, sus pueblos optaron por seguir dentro de la Federación.

Hay que recordar la conferencia de Alejandro Gómez Arias, doctor Honoris Causa de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, en la que definió al **federalismo** como una ilusión, una utopía, llevada a la realidad por Hidalgo, por Morelos, Guerrero, Guadalupe Victoria y que la Generación del Instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca, con su rector Benito Juárez, la lleva al umbral del Constituyente de 1857.

Por la importancia que reviste para México este tema, la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, dedica este número de la revista *Quórum*, al estudio del Federalismo, y en éste aparecen documentos históricos y fotografías proporcionadas por el Archivo General de la Nación.

En la primera parte de *Quórum* se analizan y comentan temas referentes a consideraciones constitucionales de la reforma del Estado Federal; al federalismo y su relación con la gestión municipal, la descentralización, el municipio y el territorio, la globalización y soberanía y la evolución del federalismo en América y sus nuevas perspectivas. Asimismo se tocan aspectos de la teoría y práctica de la descentralización con relación al federalismo y la soberanía estatal y la autonomía municipal. Por ello, agradecemos al Dip. Víctor Hugo Islas Hernández, al Sen. Rosendo Villareal Dávila, al Lic. Enrique Burgos García, al Lic. Rafael Rodríguez Barrera, al Sen. Benigno Aladró Fernández, al Dip. Héctor Sanromán Arreaga, al Lic. Luis Maldonado Venegas, al Dr. Raúl Olmedo, al Prof. José Manuel Maldonado Romero y al Lic. Ricardo A. Camarena Medina por sus interesantes artículos.

En la segunda sección de la revista denominada Documentos Internos, se reproduce el informe de la reunión de trabajo "Avances y Perspectivas hacia un nuevo Federalismo", que se realizó en Juriquilla, Querétaro, el 5 de febrero de 1997, la cual encabezó el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León con Secretarios de Estado y Gobernadores de los estados de la República.

En la tercera, llamada Sección Cultural, se presenta el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana proclamada en 1824, y la reseña del libro *El Federalismo Mexicano*, realizada por la Mtra. Patricia Galeana, Directora del Archivo General de la Nación, a quien le agradecemos su colaboración. El establecimiento de mecanismos de diálogo y de intercambio de ideas, entre los diversos sectores de la sociedad y sus representantes en el Poder Legislativo, es de suma importancia. Uno de éstos, radica en la palabra escrita.

Instituto de Investigaciones Legislativas
Coordinación Editorial

PRIMERA PARTE: Análisis

Consideraciones Constitucionales de la Reforma del Estado Federal

VÍCTOR HUGO ISLAS HERNÁNDEZ

Antes que la Federal solamente la idea del Estado Unitario y la del Estado Confederado habían tenido vigencia. El Estado Federal, como proceso del federalismo y como cristalización jurídica del mismo, surge en los Estados Unidos de Norteamérica por varias razones de carácter político, que posteriormente encuentran su justificación en la formación jurídica de una Constitución formal.

Entre las necesidades que pueden señalarse de manera general para el surgimiento de un Estado Federal, podemos mencionar:

- a) La necesidad de organizar políticamente grandes espacios bajo la tendencia a resguardar la autonomía de cada uno de los Estados componentes. Hablamos de una necesidad geopolítica.
- b) Necesidad de autonomía cultural. Esta característica atiende principalmente a la integración de unidades estatales que, resguardando sus valores culturales, tienden a unirse en una organización superior que respeta a cada una de ellas de manera independiente.
- c) Necesidad organizativa del Estado. Esta se encuentra sometida a los principios propios de la administración pública y a las técnicas de la organización, tratando sobre todo de encontrar los ideales propios del Estado Federal en su conjunto, ya no como federalismo en latu-sensu, sino como la expresión jurídica del mismo. Con esto nos referimos a los valores que cada sociedad en particular pretende adoptar para sí, tien-

Víctor Hugo Islas Hernández

Es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Puebla. Se ha desempeñado como Oficial Mayor, Secretario General y Presidente del Comité Directivo Estatal del PRI en Puebla. Ha sido dos veces Diputado Federal en la LIII y LVI Legislaturas. Senador Suplente en las LIV y LV Legislaturas. Es Presidente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Coordinador de la Diputación Federal por el Estado de Puebla.



Mapa del Estado de Aguascalientes. García Cubas, Antonio, Atlas Mexicano, 1884

de a realizar o anhela encontrar: libertad, justicia social, Estado de Derecho, división de poderes.

Es claro, en conclusión, que todo Estado Federal surge, primero, motivado por el concepto genérico del federalismo y, después, o conjuntamente, mejor dicho, apoyado "ineludiblemente en un tipo de estructura social, en una calidad específica de relaciones de convivencia. No cabe discutir la bondad o virtualidad del modelo federal sin una concreta referencia a su marco histórico y sociológico, lo contrario sería ignorar que todo régimen político está condicionado decisivamente por su estructura social". Evidentemente, el Estado Federal es una forma de

organizar a la sociedad, al territorio y, también, al poder político bajo supuestas relaciones de coordinación, supra y subordinación e inordinación.

Los modos en que el Estado Federal surge pueden ser de dos tipos generales: el primero, que podemos denominarlo "original", es el resultado de la unión de varios Estados independientes; el segundo, para nosotros "derivado", consiste en la separación y nacimiento de Estados libres y autónomos.

No obstante, independientemente del modo como surge un Estado Federal, podemos señalar que, el nacimiento de los Estados Federales viene acompañado siempre de dos tendencias contradictorias que, de alguna manera, nos permiten es-

tablecer la existencia de Estados con mayor o menor grado de elementos federales y, por ende, con mayor o menor acercamiento a los ideales que el federalismo por sí presente como principio organizador de la sociedad, el Estado y el poder. Estos dos elementos se refieren a las tendencias que de manera normal se presentan al surgimiento de cada Estado Federal, sea por sus rasgos históricos-culturales; sea ya por razones de Estado. Las tendencias a la unidad, llámese centralismo y, las tendencias a la diversidad, llámese descentralización, son las dos características fundamentales a las que todo Estado Federal se enfrenta.

Para algunos autores, la centralización y la descentralización política, económica y cultural de un Estado Federal toma el nombre de fuerzas centrípetas o centrífugas.

La fuerza centrífuga puede entenderse como aquella "participación humana e institucional de los estados miembros en los órganos y decisiones federales". Por el contrario, la fuerza centrípeta, fundamentalmente, se caracteriza por la constante intervención federal en los asuntos que competen exclusivamente a la administración de los estados miembros, teniendo como pretexto, el garantizar la aplicación constitucional.

De lo anterior, podemos decir que existe un Estado Federal aun cuando, por razones de carácter administrativo, cultural, histórico y político se desarrolla de mejor manera alguna de las fuerzas (centrífuga o centrípeta) que se desenvuelven en todo Estado Federal. Naciendo así, una tipología de Estados Federales que tiene vigencia dentro de la teoría federalista.

Trataremos de explicar brevemente cuáles han sido las diversas formas que el Estado Federal ha ido adoptando en el transcurso del tiempo. Primeramente, nos encontramos ante el federalismo interno o local, designando con éste a la forma de Estado Federal que confiere un máximo de autonomía a las comunidades que lo forman. Se trata de una activación de la fuerza centrífuga a sus mayores alcances.

El federalismo corporativo ha tenido vigencia sobre todo en los países de corte capitalista, en donde se organizan todo tipo de corporaciones

empresariales, profesionales, etc., dándoles a éstas una amplia capacidad de desarrollo autónomo. No obstante, se puede observar que en países con características socialistas, el federalismo corporativo permite la descentralización económica del Estado, logrando con ello un perfeccionamiento del ideal federal que abarca de igual forma a la vida cultural, educativa y política del propio Estado.

Carl Friedrich, también expuso un tipo especial de federalismo corporativo, mismo que no atañe al sentido territorial con que los tipos anteriores se caracterizan, sino que toma en consideración circunscripciones de carácter voluntario. Con esto se permite que grupos lingüísticos se constituyan en entidades corporativas diferenciándose, unos de otros, esencialmente por su tradición cultural, naciendo así un tercer tipo de federalismo conocido como corporativo-cultural.

Cualquiera que sea la forma que adopte el Estado Federal tendrá que tomar en consideración dos grandes principios que sostienen al federalismo. La autonomía y la participación son dos leyes en las que, por una parte, se permite la existencia de estados autónomos en sus aparatos legislativo, administrativo y judicial; y, por la otra, la unión federal supone la voluntad de los miembros del Estado Federal para lograr su pacto en común. Es decir, el federalismo requiere para su existencia de la participación de todos los estados federados en la elaboración y constitución de las decisiones y órganos federales.

El Estado Federal y su Constitución, por lo tanto, deben de pensarse conjuntamente. La Constitución material equivale a un régimen político. Tiene movilidad y dinamismo, transcurre en un proceso, se realiza históricamente. No es posible pensar al Estado en reposo, inerte o codificado. La fuerza centralizadora y la fuerza descentralizadora se dan en todos los Estados Federales. No existe, por lo tanto, un Estado Federal perfecto sino Estados Federales en constante perfeccionamiento, pues siempre existirán condiciones históricas, culturales, económicas y/o políticas que obliguen a la centralización o descentralización de la vida federal de un Estado en su conjunto.

También nos es preciso señalar que el Estado Federal presenta características esenciales para su reconocimiento, estudio y crítica:

- a) El Estado Federal se presenta ante la comunidad internacional con una sola personalidad;
- b) El Estado Federal posee sólo un territorio nacional;
- c) Al Estado Federal se le ubica en un plano intermedio entre la Confederación y el Estado Unitario descentralizado;
- d) En un Estado Federal, los estados miembros participan directa e indirectamente en la formación de la voluntad federal y además están regidos por una Constitución autónoma conforme a los principios generales de la Constitución Federal;
- e) Dentro del Estado Federal existe el concepto de control de la constitucionalidad;
- f) El Estado Federal pugna siempre por el Estado de Derecho;
- g) Dentro del Estado Federal aparecen relaciones de supra y subordinación, de coordinación y de inordinación entre la federación y los estados miembros;
- h) El Estado Federal presenta la dualidad de cámaras legislativas;
- i) Por lo que corresponde a su Poder Ejecutivo, el Estado Federal puede optar por el presidencialismo o el parlamentarismo;
- j) Y, el Estado Federal crea un propio Tribunal Supremo encargado de dar respuesta a los conflictos surgidos entre la federación y los estados federados, contando con instrumentos constitucionales como el caso del Artículo 105 en México.

De lo anterior podemos concluir que el Estado Federal surge como un proceso histórico que culmina en la formación de su documento constitucional en donde, conjuntamente, se establecen las normas de organización de poder político y la estructura del Estado al igual que los derechos y obligaciones de los ciudadanos y de los estados miembros. Es, en sí, el Estado Federal, el reflejo de un poder institucionalizado.

México, desde el año de 1823 inicia su vida

como Estado Federal en contraposición a su carácter de colonia de un Estado centralista por excelencia. Durante el siglo XIX hubo tres ocasiones, en 1835, 1842 y 1853, que nuestra decisión fundamental sobre el federalismo fue cambiada por la del centralismo. Las decisiones fundamentales del Poder Constituyente de 1824, se vieron eliminadas formalmente, mediante el Congreso del 9 de septiembre de 1835.

Debemos mencionar que la consolidación de la decisión política para constituirse en Estado Federal en 1824, fue una decisión tomada en contraposición a las ideas centralizadoras con que la corona española había dominado alrededor de 300 años de conquista. Cuando el Congreso Constituyente restaurado pronunció un voto por la forma federal de la República el federalismo era una realidad que estaba viviendo México. El federalismo mexicano fue la respuesta a dos gobiernos centralizados —la corona y el imperio de Iturbide— que significaron no solamente un absolutismo, sino más bien, un despotismo. Para las provincias, las ciudades de Madrid y de México representaban el gobierno que desconocía los problemas locales y negaba las libertades humanas. El federalismo mexicano nació como un ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de los hombres.

Siendo el federalismo un principio político marcado por la historia, la cultura y las necesidades políticas de cada país, el Estado Federal Mexicano tiene vigencia plena por características, externas e internas, que lo distinguen. Las primeras se refieren a que, ubicado entre el Estado Central y la Confederación, el Estado Federal Mexicano se presenta ante el mundo con una sola nacionalidad y con un solo territorio; entre las características internas, tenemos la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad general, conjuntamente con su capacidad propia de auto-organización constitucional; el principio vigente del control de la constitucionalidad a través de una Suprema Corte de Justicia; la regulación jurídica de relaciones de supra y subordinación e inordinación entre la federación y los estados; la división de poderes y la existencia de un Poder Ejecutivo encarnado en un Presidente de la Repú-

blica, al igual que un Poder Legislativo dividido en dos cámaras. No obstante, es necesario mencionar que la declaración de los principios del federalismo dentro del Estado Federal Mexicano no trae por sí misma garantizada la democracia ni las libertades de los ciudadanos, es más bien, la práctica cotidiana del ejercicio del poder mediante el sistema político como se logra el equilibrio o el desajuste de las fuerzas contradictorias al interior del propio esquema federal. El reconocimiento de estos desajustes trae por sí las soluciones de balance, entre las que podemos mencionar: el balance entre el gobierno federal y los estados miembros; entre las ramas de cada gobierno, central y local; y, entre los propios estados federados.

Conocer y valorar la tradición federal de nuestro sistema es encontrar la validez de un principio político que no teníamos; enfrentar los problemas del centralismo en nuestro país, es garantizar a las futuras generaciones un México más democrático y más libre; es reafirmar hoy el pacto entre pueblo y gobierno, entre Estado y Nación.

El Poder Federal debe compartir sus poderes acumulados de decisión y gobierno con los otros niveles; de gestión y administración, con los gobiernos de los estados y municipios; y de sucesión con su partido, la sociedad y las otras fuerzas políticas y añadimos que, principalmente con su pueblo.

El nuevo Estado Federal debe de estar inmerso en la modernidad política que supone conciliación de intereses y prudencia en el poder, que supone una nueva democracia, entendida en su acepción moderna como diálogo, acuerdo, negociación, solución ordenada de conflictos y fortalecimiento de la contienda política en la sociedad.

El nuevo Estado Federal del siglo XXI responderá al carácter de medio y esperanza que forman parte de toda concepción milenarista en que se encuentra sumergido el mundo entero. Artistas, intelectuales, académicos, políticos coinciden en que el fin del milenio está marcado por esa amenaza constante de una guerra mundial, por la amenaza de extinción de nuestras vidas. Las voces colectivas del mesianismo, de la posesión y de la utopía se dejan escuchar en nuestros días. Hoy es necesario salir de nues-



Mural en el Palacio de Chilpancingo

tro provincianismo cultural, ensanchar el campo de nuestra visión, de nuestras rebeliones actuales y futuras, de nuestros proyectos revolucionarios, que no siempre se encaminan en un sentido convergente y a los que no hay que cansarse de interrogar con la ayuda de otras formas de pensamiento, distintas de las que hoy nos son habituales y que a menudo resultan demasiado estrechas. No hay, hoy por hoy, un solo aspecto de lo que se ha convenido en llamar, un poco a la ligera, “arcaísmo” o “primitivismo” que no se refleje en nuestra modernidad.

Por ello, el Nuevo Federalismo es una opción integral que equivale a una vía real y objetiva para lograr que el desarrollo nacional sea participativo, democrático, propulsor de la economía y la justicia social, porque es una redefinición de las relaciones Estado–Sociedad, acercando a la población las grandes y pequeñas decisiones, así como los recursos necesarios para atenderlas. Es pues, la democratización plena de la política pública y el involucramiento corresponsable y serio de todos los mexicanos en la búsqueda de un México más justo y generoso, cimentado en un sólido entramado constitucional, nacional, con la reafirmación del Estado de Derecho, donde la vida federal es jurídica y materialmente igualitaria.



Bandera del Batallón de Tres Villas. Cuerpo reorganizado por Guadalupe Victoria el 12 de septiembre de 1823. Participó en la batalla de Pueblo Viejo en contra del ejército de Isidro Barradas el 11 de septiembre de 1829, y en el Fuerte del Alamo el 11 de marzo de 1836. Estuvo también en la defensa del pueblo de Veracruz el 27 de noviembre de 1838, y en la batalla de Cerro Gordo el 18 de abril de 1847. El batallón fue desintegrado el 18 de agosto de 1855.

Federalismo y Gestión Municipal

ROSENDO VILLARREAL DÁVILA

De acuerdo con el principio de subsidiariedad es conveniente que las entidades superiores limiten su acción a aquellos campos que no puedan ser atendidos eficaz, oportuna y atinadamente por las entidades menores, para que las decisiones se tomen:

- De la manera más cercana posible a las personas y grupos a los que habrán de afectar positiva o adversamente.
- Con el mayor conocimiento directo posible de las situaciones concretas que las generaron y en las que habrán de aplicarse.
- Como parte de un proceso de capacitación desde y para la gestión pública.

En nuestro país, por lo general, ha sucedido precisamente lo contrario: una larga historia de sometimiento, manipulación y control elitario sobre las capas sociales mayoritarias, de las entidades centrales y superiores sobre las periféricas y de menor nivel, cuyos antecedentes se remontan, en algunos casos, a la época prehispánica, han fortalecido y arraigado conductas y actitudes de pasivismo, dependencia y providencialismo que riñen, de hecho, con la práctica cotidiana de una democracia participativa, sana y en proceso de maduración.

En sentido contrario actúa una constante de nuestra historia que puede cabalmente expresarse con el binomio siguiente: una minoría interesada y dispuesta a controlarlo todo o lo más posible, frente a una mayoría despolitizada, sometida, manipulada, acostumbrada a esperar todo –bueno y malo– de las distintas autoridades.

La voluntad expresa de controlar prácticamente todos los resortes de decisión desde la cúpula del

Rosendo Villareal Dávila

Es Ingeniero Mecánico Administrador por el ITESM. Dentro del campo industrial ha sido Director de empresas como ISLO, CINSA y CONFAD y Director de Planeación del Grupo Industrial Saltillo. Fue Presidente de CANACINTRA Saltillo, Presidente de la Unión de Organismos Empresariales de Saltillo (UOES) y Presidente de la Asociación Nacional de Aparatos Domésticos (ANAD). Es militante del Partido Acción Nacional desde 1990. Presidente Municipal de Saltillo. Actualmente es Senador de la República por el Estado de Coahuila en la LVI Legislatura del H. Congreso de la Unión donde es Presidente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal del Senado de la República.

poder, se apuntala en esta larga tradición de pasivismo y desciudadanización y ha sido eficaz en la tarea de monopolizar la capacidad de decisión en una sola cabeza: la Presidencia de la República.

Esta voluntad centralizadora por una parte refleja, y por la otra, refuerza esta cultura de pasividad, dependencia, manipulación, anti-democracia, centralismo y presidencialismo.

Encuentro en este proceso dos tipos de actores:

- Quienes, a la luz de los datos incorporados al fenómeno político por el proceso de globalización, consideran que participar en dichas tareas es un acto de realismo político.

- Los que consideramos como vocación, convicción y deber personales, la tarea de apuntalar, dinamizar y orientar el proceso democratizador, descentralizador y federalista que parece haberse puesto en marcha en los años recientes.

Unos y otros sabemos que estos procesos se inscriben en una dinámica imparable de dimensiones planetarias que a mediano y largo plazo habrá de configurar los rasgos más característicos de la civilización del siglo XXI.

El cambio, naturalmente, no puede ser puramente legislativo y menos aún administrativo,

entraña y supone un cambio cultural de gran profundidad y extensión.

Por ello, una de las conclusiones de los Foros sobre Innovaciones en Gobiernos Locales señala que "La clave es una nueva cultura de efectiva participación ciudadana que por sí misma constituya el más eficiente órgano de monitoreo de la gestión pública."

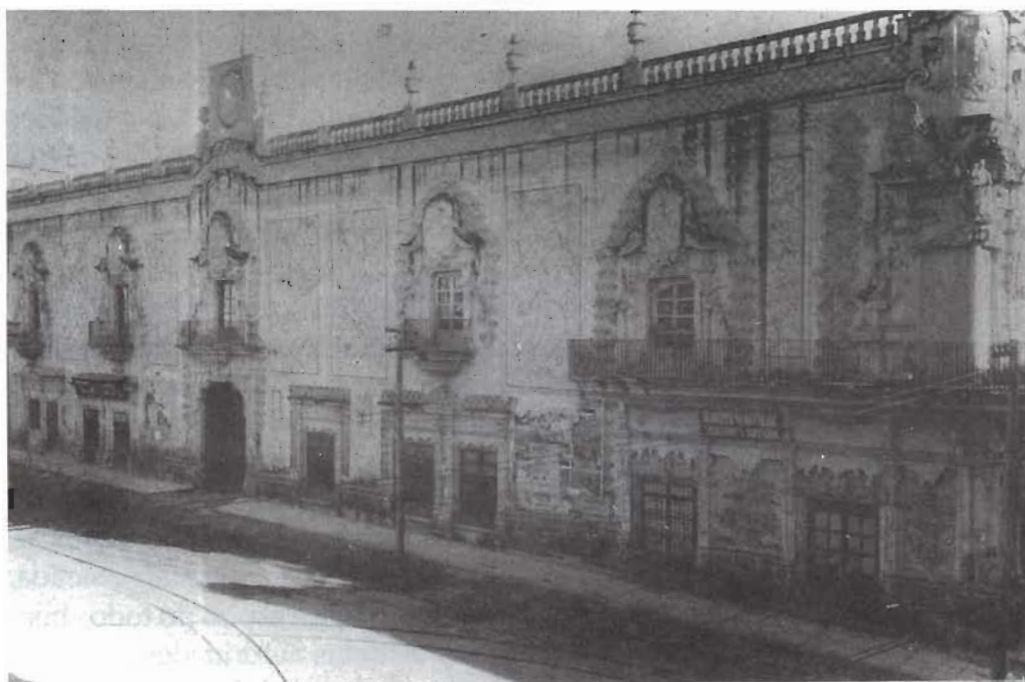
En efecto, el cambio hacia una estructura efectivamente federal, pasa por un cambio en las mentalidades del ciudadano común, de la colectividad y sus autoridades. Uno de los puntos claves de dicho cambio es la toma de conciencia de un hecho fundamental y la adopción de las medidas que de ello se desprenden: el actor principal, origen y destinatario del acto político, es el ciudadano y la comunidad que constituye al agruparse.

El sujeto y el motor del cambio es y debe ser el ciudadano. Los actores políticos, desde cada uno de los tres niveles y poderes públicos, deben dejar gran parte del lugar protagónico que hasta ahora han ocupado y asumir su condición de ejecutores del mandato popular.

La participación ciudadana es importante en la definición de los alcances de las tareas de gobierno, como elemento propositivo y como entidad auditora de los actos de gobierno.

La Comisión de Fortalecimiento Municipal del Senado de la República, en los dos años que tiene de operación, ha impulsado una serie de estudios, discusiones y foros para conocer con mayor profundidad los puntos de vista y las propuestas de actores políticos y estudiosos del fenómeno municipal.

El propósito concreto de estas amplias consultas es, desde luego, con-



Palacio Municipal, fachada, por Waite, C.B., 1905. Aguascalientes

seguir que las iniciativas de Ley que se presenten para su análisis y discusión al legislador, respondan con la mayor fidelidad posible a las necesidades reales de la ciudadanía y de sus autoridades municipales.

El diálogo sostenido a través de visitas de campo y Foros por los integrantes de esta Comisión, con los Gobiernos de los Estados y de los Municipios del país, con académicos especializados en el estudio del quehacer municipal, con dirigentes y militantes de Organizaciones no Gubernamentales y, en general, con cuantas personas e instancias han mostrado interés en la realidad municipal, ha sido extraordinariamente rico y propositivo.

Esta labor de diagnóstico, seguimiento y reflexión de los diversos aspectos relacionados con el Gobierno Municipal, nos han permitido encontrar algunos ejes principales de consenso, entre los que es necesario destacar los siguientes:

Los Gobiernos municipales deben contar con mayores recursos económicos y financieros, sea ello a través de un incremento a los ingresos propios, sea municipalizando determinado tipo de gravámenes actualmente recaudados y administrados por el Gobierno Federal, sea mediante una reforma sustancial de la Ley de Coordinación Fiscal que redunde en un incremento sustancial de las Participaciones Federales, hasta alcanzar la fórmula 60-20-20.

Con pleno respeto del Pacto Federal y de los órdenes de gobierno Federal y Estatal, los Municipios deben ser dotados de plena facultad legislativa a fin de que puedan dotarse de los instrumentos legales necesarios para regirse a sí mismos con verdadera autonomía y con plena eficacia y eficiencia, de conformidad con sus respectivas culturas, tradiciones, valores, prioridades y recursos.

Con objeto de garantizar la continuidad de los programas de gobierno, las obras y los servicios, debe ampliarse el periodo constitucional de los Gobiernos Municipales a cuatro años, o en su defecto, debe permitirse la reelección de los Presidentes Municipales.

En general, se considera que el candado de la no reelección es necesario únicamente cuando no se respetan los principios operativos de la democracia representativa y no cuando las autoridades no acatan la voluntad del pueblo soberano. Por lo tanto, en la medida en que se avanza hacia la plena vigencia de la democracia electoral y participativa, más cerca se está de acceder a la posibilidad de mayores plazos de gobierno o bien a la reelección.

De igual forma y en el mismo sentido de consolidar el sistema democrático, los Cabildos deberán ser electos de manera directa por la ciudadanía, dejando atrás el sistema de planillas. Este mecanismo garantiza una más auténtica representatividad de ese cuerpo colegiado, introduce la pluralidad en el más alto órgano de gobierno municipal y proporciona un medio idóneo para la más eficaz y transparente contraloría municipal.

Deberá introducirse el Servicio Civil de Carrera, con objeto de deslindar los campos de la pugna política partidista, de las áreas de obras y servicios públicos, recaudación y administración del patrimonio municipal.

El Servicio Civil de Carrera, al profesionalizar el servicio público garantiza la continuidad de proyectos de largo plazo, salvaguarda a la comunidad de las convulsiones que caracterizan a la lucha y al cambio político y contribuyen a construir un clima de confianza, legitimidad y eficacia en el servicio público.

En cabal respeto de la Autonomía Municipal, las Cuentas Públicas Municipales deberán ser analizadas y, en su caso, aprobadas por los Ayuntamientos, superando la situación actual que faculta a los Congresos de los Estados a realizar esa tarea.

Los Ayuntamientos deberán ser dotados de recursos legales y materiales suficientes para que puedan asumir con eficacia y oportunidad todos y cada una de las obras y servicios que la Constitución les atribuye, cesando la indebida injerencia en esas áreas, por parte de los gobiernos Federal y de los Estados.

1824



Escudo de 1824

Federalismo y Descentralización

ENRIQUE BURGOS GARCÍA

Si el punto de referencia es federalismo, yo me permitiría referir primero una expectativa general y luego una referencia quizá un poco más particular.

¿Por qué un vistazo al todo y luego una referencia a las particularidades?

Hay un autor, el que escribió "El Principito", aquella obra muy conocida, que dice que cuando alguien ascendía una montaña, cuando el caminante ascendía una montaña, si fijaba mucho la vista en el accidente, perdía el todo y se extraviaba; entonces habría que estar volviendo la mirada a una y a otra circunstancia, lo general y lo particular, el federalismo ya hoy, ahora mejor dicho, hoy día, como una expectativa, como una herramienta, como una oportunidad, su perspectiva social por la vía de la descentralización.

El federalismo sin duda alguna es una nota dominante dentro de nuestras decisiones políticas fundamentales. El federalismo ocupa, junto con otras decisiones, república, democracia, separación iglesia y Estado, municipio libre, etc., ocupa uno de esos rangos importantes dentro de la perspectiva constitucional, es una de las decisiones políticas fundamentales.

Con el federalismo nacimos como país independiente, como nación soberana, con él surgimos a través de la primera expresión formal del México independiente, en la Constitución de octubre de 1824, surgimos como una fórmula federalista, como una expresión de fórmula del Estado federal, y el federalismo nos ha acompañado en la larga y difícil travesía histórica de nuestro país.

Siendo el federalismo entonces un punto de referencia, algo inherente a nosotros, algo sustancial porque con él nacimos, no obstante las contradicciones que particularmente se generan durante toda la etapa decimonónica y que ustedes

recordarán, un simple vistazo, 1824, federalismo, 1836, centralismo, los estados dejan de ser tales y se convierten en departamentos; 43, afirmación de una tendencia centralista 47, acta de reformas y asomo a la expectativa federal, Constitución Demoliberal de 1857, federal; el tránsito de la segunda mitad del siglo XIX, con todos los contrastes, con todas las referencias históricas y políticas que derivan del porfiriato, y luego de nueva cuenta, 1916–17, la expresión –yo diría majestuosa– del constitucionalismo social, y aquí aparece esa gran nota de nueva cuenta, lo social, y todos recordamos que una de nuestras referencias destacadas de nuestra Constitución es justamente haber recogido, de la de 57, su perfil demoliberal, pero haber conciliado lo que no supimos o lo que pudimos concretar en el segunda parte del siglo XIX, que era la cuestión social, la cuestión obrera, la cuestión campesina, que sí se sintetiza, después del movimiento revolucionario se sintetiza en la Constitución de 17, que además entonces de recoger lo demoliberal, inaugura para el mundo la formidable etapa de la perspectiva de la cuestión social.

Entonces queda claro que el federalismo sigue acompañado al país y al pueblo mexicano en su travesía histórica; sin embargo los tiempos, las circunstancias, los escenarios son otros.

El mundo de fines de siglo XX o quizá la aurora del nuevo milenio, este presidida por este acontecer de acomodos económicos, de acomodos financieros, de surgimiento de los nacionalismos, advierten por ejemplo lo que pasa hoy día en la península balcánica, lo recién ocurrido en la ex-Unión Soviética o un poco antes lo de Berlín, habla de componentes, de factores, de circunstancias a las que no podemos ser ajenos. Somos parte del mundo, hoy día en cierto sentido formamos parte de una aldea global, con nuestras esencias, con nuestras particularidades, pero insertos en esta aldea de todos.

Y si el mundo ha cambiado, si las condiciones son otras, si como dice un autor que está publicando o por publicar un libro que se llama “La Gran Ola”, Fisher se apellida, dice: “Estamos viendo como en otras épocas de la humanidad,

una especie de guerra de precios que impacta en lo social, que impacta en la seguridad, que impacta en el bienestar social y a querer o no, es parte de ese escenario”.

Visto así diríamos, hay hoy día una circunstancia que todos vivimos y que es una circunstancia de complejidad.

Si el fin del Estado, no del gobierno, del Estado en su conjunto, es decir, la sociedad políticamente organizada, Estado, como tiene un fin último y ese fin es cumplir o acceder a oportunidades de bienestar o de satisfacción de la colectividad; si centramos nuestra referencia en que el Estado, o sea, todos nosotros, en la perspectiva política tenemos como meta principal la oportunidad de mejores niveles de bienestar –y en esto va educación, salud, trabajo, vestido, cultura, etc.–, entonces advertimos fácilmente que aquí va articulándose y particularizándose una perspectiva general con una perspectiva muy particular.

Cómo vamos a hacer como sociedad organizada, como Estado o como gobierno; cómo vamos a hacer para que este escenario, esto que yo retomo, este autor que les mencionaba, esta gran ola, esta cuarta ola que ha impactado muy severamente a las sociedades contemporáneas; cómo revertir el proceso complejo, de qué herramienta disponer.

Y yo creo que aquí de nueva cuenta este federalismo que nos ha acompañado desde el surgimiento, se convierte, como corresponde a su esencia de decisión política fundamental, en una herramienta central.

Un federalismo que sustentado en sus principios, afirmado en su esencia, en su connotación histórica, en su connotación política, en su connotación social, sea capaz de estar en sintonía con los tiempos actuales y de él desprender las oportunidades de generar respuestas a una sociedad que por supuesto, afanosamente, quiere participar y construir respuestas. Entonces tendríamos que hablar de un federalismo con expectativas reales, auténticas, de renovación.

Y aquí quisiera yo subrayar, no se trata de inventar un federalismo, no se trata de sacarnos algo de la manga, se trata de encontrar cuál es la soli-

dez de un principio fundamental y cómo podemos ponerlo en sintonía con los fines de este siglo, por eso hablamos de un federalismo renovado, cómo transitar esta expresión, cómo traducirla en algo que siendo principio político, vaya, camino y se convierta en la oportunidad de la respuesta para el que vive en la ciudad de México o vive en la provincia o vive en un municipio muy apartado o en una región de gran pobreza. Cómo articular, cómo la idea política, cómo el principio convertirlo en herramienta de respuesta auténtica, que haya comida, que haya alimento, que haya trabajo, que haya vestido, cómo lograr esa función de ideas, de pensamiento y de practicidad.

Yo creo que el federalismo tiene que traducirse ahora ya en una expectativa francamente de descentralización, pero estamos dentro del federalismo, la descentralización será una expresión o será una forma de manifestación. Descentralizar significa acechar la oportunidad.

En las experiencias modestas que hemos tenido en la entidad que me honro en representar, yo diría que la descentralización es la forma más completa de generar autonomía, decisiones propias, sin que esto suponga –y en ello insistiría yo– ruptura o fragmentación con el todo. Federalismo, recordemos todos, es equilibrio, federalismo, que viene de *federis*; significa unión. Lo que en realidad estimo yo debe buscarse por la vía de la descentralización en el cuadro federalista es la búsqueda de equilibrios, la búsqueda de oportunidades, el acercamiento de las respuestas, la aproximación de los métodos, de los recursos, inclusive la referencia de competencias legales, constitucionales, para aproximar la decisión al punto en donde debe tomarse.

Si lo llevásemos a un terreno más práctico, más objetivo, y me auxiliaría de un ejemplo, yo les diría, ahora que estamos en el Estado, permítanme hablar de mi entidad. Ahora que estamos viviendo con mayor cercanía, con mayor intensidad un proceso de federalización como el de la educación, o más recientemente el de salud, yo les diría, en términos prácticos qué ha significado. Se ha significado que un recurso, que una disponibilidad financiera, en primer lugar no tenga que con-

llevar el gasto de administración de un traslado de Querétaro, una administración al Distrito Federal y luego de regreso de nueva cuenta, con lo que esto supone que es una estructura administrativa, que supone equipo, que supone tiempo, fundamentalmente tiempo, que en las épocas actuales significa muchísimo, una respuesta con diferencia de una semana o de dos o de tres, tiene una gran significación.

Si federalismo es acercar la oportunidad de la solución bueno, nosotros advertimos que se lleven el recurso íntegro, no lo manejemos desde acá, los estados y los municipios han desenvuelto sus propias oportunidades, han crecido, saben administrar, tienen su propia estructura, manéjmoslo desde acá, evitemos esos costos, y además veamos qué es lo que quiere realmente la ciudadanía, qué quiere el habitante que vive en la capital del Estado, en donde quizá las condiciones permitan una percepción distinta, bueno, aquí quizá necesitemos una escuela profesional o una escuela preparatoria o un bachillerato, y necesitamos que este edificio esté en tales condiciones, pero lo vamos a hacer nosotros, nos lo va a hacer un constructor de Querétaro que a su vez va a darle empleo a los de Querétaro, no va a ser centralizado ni viene de allá, ni nos van hacer las aulas allá y luego nos las colocan aquí nada más. Pero si es para la sierra, vamos a decirle al de la sierra cómo lo quiere; si la sierra es una región de mucho calor bueno, ahí quizá la construcción tenga otras particularidades. Genera respuesta a lo que la gente va queriendo y va pidiendo.

Y entonces vean ustedes cómo se va sintetizando esta referencia general : federalismo, decisión política, a convertirla en herramienta práctica, objetiva, nítida que nos permita ya meternos en la función del estado; el estado busca respuestas que se aproximen al bienestar de la colectividad. Entonces el concepto se convierte en herramienta, se va convirtiendo en instrumento con viabilidad pero también con soporte. No hay rupturas ni hay fragmentos; tampoco significa decir el: “yo ya no quisiera saber nada de la Federación”, no; porque entonces no habría federalismo, los federalismos son los equilibrios, necesitamos una estructura

federal consistente, fuerte, sólida, normativa. Pero también necesitamos entidades, es decir estados que se sumen y que acrediten no solamente aptitud de capacidad sino una profunda vinculación con su gente, con lo que demanda y con lo que quiere. Y por supuesto, esto tiene que tener un componente adicional.

El federalismo no se agota entre la estructura federal y los estados; los estados a la vez tienen que impulsar un ejercicio adicional que es un impulso municipalista. Es un poco repetirlo, proporción guardada desde luego, es un poco repetir el mismo tono, la misma referencia, para que los municipios que son soporte, que son base, que son punto de referencia, tengan también la misma capacidad de desenvolvimiento y entonces se va cerrando el ciclo: federalismo, municipalismo, en el entorno de un esquema o de un principio federal pero actualizado, renovado, reimpulsado.

Y si ustedes me lo permiten, muy brevemente para no distraer el tiempo de mis amigos y compañeros, diría yo que al qué de la referencia federalista que surge desde 1824, hoy, a fines de este milenio hay que incorporarle el qué y el para qué, el cómo, el qué y el para qué, para cerrar una especie de círculo virtuoso que nos permita hablar de que nuestras decisiones fundamentales siguen teniendo vigencia, siguen teniendo oportunidad, si somos capaces de colocarla en sintonía con este tiempo, con sus circunstancias, con sus retos y con sus enormes desafíos.

Finalmente yo diría que al federalismo, a esta etapa de ajuste a las realidades habría que subrayarle ese vínculo fundamental de la perspectiva de la cuestión social. El federalismo tiene un sentido central: cuestión social que hoy sigue siendo tema central producto de nuestras realidades, producto de lo que cotidianamente vemos y encontramos.

Federalismo asociado a la cuestión social, va a darnos soporte para algo que se comenta mucho en estos días, que está yo diría un poco a flor de piel, que es el aspecto soberanía y que en estos días, esta semana y la pasada ha sido un tema recurrente.

La soberanía, dicen los doctrinarios, los autores, la soberanía no es sino facultad de autodeterminación, en eso se sintetiza, del estado, facultad de autodeterminarse con dos vertientes. Una soberanía que siendo una mira al interior y otra que sin dejar de ser la misma mira al exterior. Al interior significa supremacía la suma protestas de Hugo Grocio, hacia el exterior significa igualdad siendo la misma, no son dos, una sola. Pero si atendemos también a la soberanía en su acepción interna tendríamos que decir que para fortalecer nuestra soberanía tendríamos entonces que profundizar en la perspectiva del federalismo como decisión política fundamental, y de su herramienta que es la descentralización y el municipalismo como factor real de soporte, de congruencia, de metodología, de sistematización.

Si nos fortalecemos hacia el interior con estos mecanismos, estaremos fortaleciendo nuestra soberanía en su percepción interna y si la fortalecemos en lo interno, esa misma soberanía que no es otra, en su reflejo externo podrá asumir en condiciones de igualdad el papel que le corresponde en este escenario cambiante, complejo y difícil que significa la conclusión del siglo XX y la inminencia del XXI.

Yo en mi apreciación particular creo que si a esto le damos el contenido insoslayable de la participación social, del interés de jóvenes, de mujeres, de estudiantes, de obreros, de todos por la participación social, por el interés de las cuestiones nuestras que a todos nos involucran y nos competen; si cada uno vamos asumiendo con mayor énfasis y a mayor profundidad nuestro propio ámbito de responsabilidad y de participación, entonces no me queda duda alguna, la nuestra es una social viable; el nuestro es un país con oportunidades; nuestro reto es hoy identificarlas y por supuesto construirlas. Esto tendremos que traducirlo no solamente para esta generación, la generación del milenio, tendremos que transitarlo y gestarlo para las generaciones venideras como una expresión de oportunidad y de esperanza. La esperanza que forjaron nuestros padres y la esperanza que contemplan nuestros hijos.

Mensaje de *Quórum* a sus lectores

El Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, con el propósito de enriquecer el contenido de esta publicación, invita a diputados, senadores, investigadores y a todos los interesados en la vida parlamentaria y en los aspectos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales de nuestro país, a colaborar con trabajos de análisis en estos temas.

Para tener un adecuado manejo de los trabajos, se deberán tomar en cuenta los lineamientos siguientes:

1) El envío de un trabajo a *Quórum* supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español. De igual manera, los autores conceden a la revista el permiso automático para que su material se difunda en diversas publicaciones que el Instituto considere de interés.

2) Los trabajos deben referirse a la cuestión parlamentaria, política y económica de nuestro país, así como a todo lo relativo a las ciencias sociales; éstas se sujetarán al dictamen del Comité Editorial. Son bienvenidas las colaboraciones sobre otras disciplinas siempre y cuando se vinculen a las mencionadas.

3) Cada colaboración debe incluir una hoja con la siguiente información: a) Título del trabajo, de preferencia breve, sin sacrificio de la claridad. b) Nombre del autor, cargo académico o profesión y un curriculum vitae breve. c) Fotografía tamaño credencial a color. d) Domicilio, teléfono u otros datos que permitan a *Quórum* comunicarse fácilmente con el autor.

4) Los trabajos han de ajustarse a las siguientes normas:

a) Su extensión será de 10 cuartillas como mínimo y de 15 como máximo.

b) Si el material se elaboró en computadora, enviar el disquete del texto, con dos impresiones en papel. Especificar el nombre del archivo y del procesador de palabras, de preferencia WORD versión 6.0 (Windows).

c) El formato de las cuartillas es a doble espacio y sin cortes de palabras (alrededor de 27 renglones de 64 caracteres).

d) Las referencias bibliográficas se deben disponer en la forma convencionalmente establecida en español. Es decir, en el cuerpo del texto se indican sólo con un número y al pie de página (o agrupadas al final) las fichas completas correspondientes. La bibliografía adicional se agrupa, sin numeración, al final del artículo.

5) *Quórum* se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales (no de contenido) que considere convenientes. No se devuelven los originales.

6) Los trabajos deberán ser enviados al Instituto de Investigaciones Legislativas:

Av. Congreso de la Unión s/n, Edif. B, P.B., Col. El Parque
Deleg. Venustiano Carranza, 15969 México, D.F.
Tel. 628-14-21 , 628-13-00 ext. 3127.

NOTA: La Revista *Quórum* ha sido de distribución gratuita; sin embargo, debido a los altos costos de edición y para garantizar su oportuna publicación, ésta se mantiene de las aportaciones voluntarias de sus lectores. Usted podrá seguir apoyando a este medio de información parlamentaria, enviando su donativo (\$100.00 por un año) en forma de cheque certificado, de caja, giro postal o giro telegráfico en favor del Instituto de Investigaciones Legislativas al domicilio arriba citado.



NOVEDADES

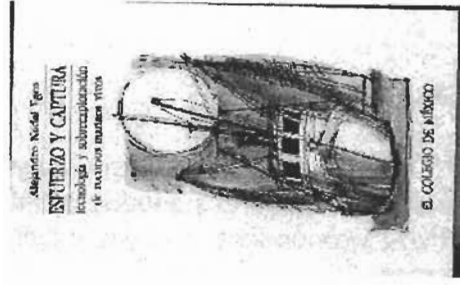
1997



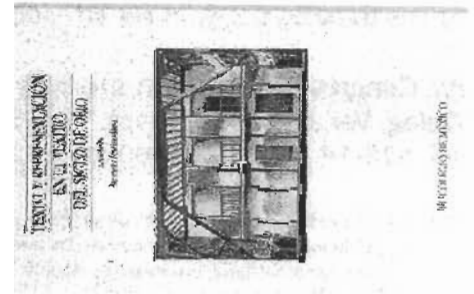
L/91
\$ 120.00



H/028
\$ 110.00



PT/09
\$ 140.00



L/093
\$ 70.00

PUBLICACIONES

Area de Promoción y Ventas

Dirección: Camino al Ajusco No. 20
Col. Santa Teresa
C.P. 10740
Teléfono: 6-45-59-55
Ext. 1001, 3083, 3095

REVISTAS PERIODICAS:

- 1.- FORO INTERNACIONAL No. 142
- 2.- NUEVA REVISTA DE FILOLOGÍA HISPÁNICA No. 44-2.
- 3.- REVISTA DE HISTORIA MEXICANA No. 184
- 4.- BIBLIOGRAFIA DE HISTORIA MEXICANA No. 23

Federalismo y Municipio

RAFAEL RODRÍGUEZ BARRERA

El federalismo es una vocación que históricamente ha animado al pueblo de México. Se advierte desde la primera Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y en nuestra primera Constitución Política de 1824. Se reafirmó y se consolidó en la de 1857, para cobrar su mayor impulso con la vigencia de la de 1917, por eso se dice con razón que el federalismo ha sido principio rector de la estructura fundamental del Estado Mexicano.

Por mandato soberano el artículo 40 constitucional determina que ha sido y es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, y en el municipio libre, la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

La distribución de competencia de nuestro sistema federalista está establecido en el artículo 124 constitucional, el que dispone que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden conferidas a los estados, y estas disposiciones seguramente son las que inspiraron al Presidente Zedillo Ponce de León, uno de cuyos primeros actos de gobierno fue impulsar un programa de fortalecimiento al federalismo y de apoyo a la descentralización, en el cual destacó la celebración de convenios de coordinación de acciones con las entidades federativas, las que con gran disposición han venido sumándose a este esfuerzo por descentralizar la vida nacional, especialmente en los renglones que se refieren al fomento a la producción, al bienestar social, al combate a la pobreza, a la prestación de servicios, al sistema fiscal, a la procuración de justicia

Rafael Rodríguez Barrera

Es Licenciado en Derecho por la Universidad de Campeche. Dentro del Poder Legislativo ha sido Diputado Local en su natal Campeche y Diputado Federal. En el servicio público se ha desempeñado como abogado asesor de la Cámara Nacional de la Industria Pesquera, Gerente de la Cámara Pesquera, Asesor del Banco Nacional de Crédito Agrícola, Presidente del Ayuntamiento de Campeche, Secretario General de Gobierno y Gobernador Constitucional de Campeche. Actualmente es Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Asociaciones Religiosas en la Secretaría de Gobernación.

y la seguridad pública entre otros, y es que el ideal del federalismo tiene raíces profundas en nuestra historia y es preciso reconocer que a más de siglo y medio la realidad es que nuestro federalismo todavía sigue la lucha por alcanzar en plenitud el ideal de las aspiraciones de los Padres Históricos de nuestro sistema constitucional y por eso el gobierno del Presidente Zedillo está empeñado en que estados y municipios, sus hombres y sus mujeres no padezcan las consecuencias del centralismo.

En este nuevo federalismo el Presidente Zedillo se ha propuesto llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidad y recursos de Gobierno Federal hacia los estados y municipios.

El nuevo federalismo que están construyendo el gobierno y el pueblo mexicano busca la organización social y la participación del pueblo para fortalecer las instituciones de la República. El gobierno considera que la construcción de este nuevo federalismo parte de la convicción de que una nación mejor integrada y plenamente desarrollada, debe fundarse en ayuntamientos fuertes y en comunidades prósperas, que sean la clave de gobiernos estatales sólidos.

Una mejor integración requiere ampliar los cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición sobre los programas sociales, en la práctica de las tareas gubernamentales, en su gestión, en su vigilancia y en su evaluación.

Una premisa fundamental del nuevo federalismo, es que municipios con mayor libertad resultan fuentes de creatividad, mayor energía social, más productivo aprovechamiento de recursos financieros y sobre todo mayor interacción, mayor solidaridad en el ejercicio del poder público.

Acá hay varios presidentes municipales y yo quiero decirles en un testimonio muy personal, un testimonio político válido, por una experiencia personalmente vivida, que hace casi 30 años, en los años de 1965-66, fui Presidente Municipal de mi tierra, de Campeche, y como ustedes hoy, viví las angustias de la estrechez, presupuestal. Supe también de la demanda constante de justicia, de servicios, de atención, que en forma directa le lle-

ga a los presidentes municipales por parte de la comunidad a la que atiende. Nunca, nunca como hoy, he visto a lo largo de estos 30 años tantos y tan intensos apoyos al nivel de ejercicio del Poder Público Municipal.

Es de celebrarse que en nuestro país se haya avanzado de manera tan profunda. También me tocó la experiencia de vivir el gobierno de un estado, y también sufrí las angustias de la estrechez presupuestal. Los niveles de participación del Gobierno Federal entonces, eran infinitamente menores a los que actualmente se dan, en cifras proporcionales y en cifras reales también.

Satisface entonces que hoy haya un orden más justo y más equitativo en la República, y esto sin duda fortalece el ánimo de nuestra nación.

Hoy hay en nuestro país municipios con muchas mayores responsabilidades públicas, pero también con mayor competencia legal y también con mayor participación política por parte de las comunidades. Ese es el propósito que se advierte al avanzar hacia un nuevo sistema de coordinación hacendaria, en el que se distribuyan las facultades de captación fiscal entre los distintos niveles de gobierno, y ese es también el propósito con el que se ha emprendido la profundización de la federalización educativa, la descentralización de los servicios de salud, de importantes funciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones, y Transportes y de aspectos sustantivos de la política ambiental y de manejo de agua.

Desde el año pasado y con la aprobación de la Honorable Cámara de Diputados, esto seguramente ha sido escuchado hoy aquí, conviene refrendarlo, los convenios celebrados han significado a los ayuntamientos la posibilidad de ejercer directamente las dos terceras partes del Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ciertamente con la oportunidad de este ejercicio, los gobiernos municipales tienen una creciente responsabilidad en la aplicación de la inversión federal y estatal para el desarrollo regional, al par que sobre los instrumentos de la política social, y es una responsabilidad que se está cumpliendo para beneficio colectivo,

para atender las prioridades definidas por las propias comunidades.

También a partir de enero de '96 se incrementaron las participaciones a las entidades federativas, que pasaron del 18.51 al 20%, de la recaudación federal participante, lo que significa un aumento real del 8% con relación al año anterior, y se estima que para '97 crecerán 4.4% en términos reales, y es significativo apreciar el impacto que estas medidas tienen en el presupuesto federal. De cada peso de recaudación participante se transfiere a entidades y municipios más de 51 centavos. Durante '97, 43.84% del gasto total del Gobierno Federal, con exclusión de los intereses de la deuda pública. Será ejercido por las entidades federativas y éstas recibirán también mayores ingresos, como resultado de los incrementos en su participación directa en la recaudación de algunos impuestos federales.

¿Con ello qué busca el gobierno? Busca ajustarse a la esencia de nuestro estado federal, enmarcarse en el espíritu de nuestra Constitución y alentar la existencia de entidades federativas con verdadera autonomía, con su propia ley fundamental para su régimen interno, con instituciones y funciones de gobiernos propios, que no dependan de la autoridad federal, con recursos económicos propios para atender y satisfacer sus necesidades, con capacidad real de intervenir en el proceso de reforma constitucional del Estado Federal.

Claro, naturalmente, el federalismo es un proceso perfectible que hay que cuidar y reafirmar permanentemente. La historia nos enseña que hemos tenido grandes avances en la materia, pero también recaídas graves en el centralismo, como ocurrió en 1836.

PRIMERA SECRETARIA
DE ESTADO
DEPARTAMENTO DEL INTERIOR.

El Exmo. Sr. Presidente interino de los Estados- Unidos Mexicanos se ha servido dirigirme el decreto que sigue.

„El Presidente interino de los Estados- Unidos Mexicanos, á los habitantes de la República, sabed: Que el Congreso general ha decretado lo siguiente.

Art. 1.º „El Gobierno inmediatamente dará aviso á todas las Legislaturas de los Estados de la solicitud entablada por la ciudad de Aguascalientes, exigiéndoles manifiesten su anuencia ó su oposicion.

2.º En el hecho de que tres cuartas partes de las Legislaturas con- vengan en dicha solicitud, quedará Aguascalientes y pueblos del partido erigidos en Territorio de la Federación.

3.º Interin se verifica lo que previene el anterior artículo, ó se establece otra cosa en las reformas de la Constitución, continuará Aguascalientes separado de Zacatecas y gobernado por las Autoridades que hoy lo rigen, bajo la inspeccion del Gobierno general y en clase de Territorio.—Rafael de Irazabal, diputado vice-presidente.—Antonio Pacheco Leal, presidente del Senado.—Demetrio del Castillo, diputado secretario.—Manuel Miranda, senador secretario.”

Por tanto, mando se imprima, publique, circule, y se le dé el debido cumplimiento. Palacio del Gobierno federal en México, á 23 de Mayo de 1835.—Miguel Barragán.—A D José Maria Gutiérrez de Estrada.”

Y lo comunico á V. para su inteligencia y efectos correspondientes.

Dios y libertad. México Mayo 23 de 1835.

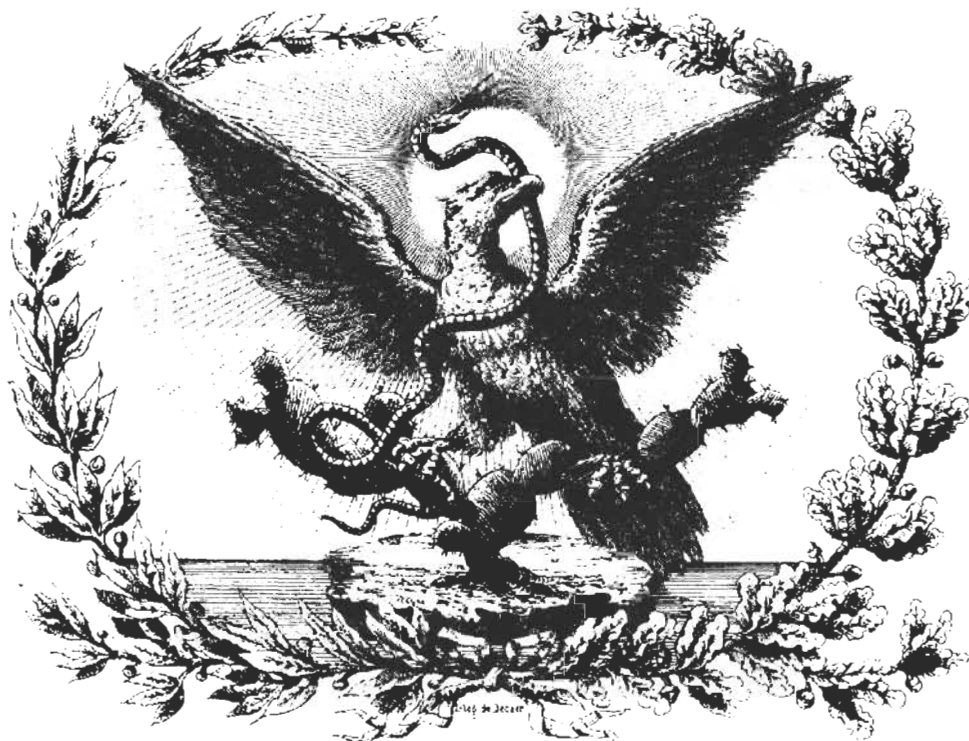
Gutierrez Estrada.

Decreto por el cual se erige Aguascalientes como territorio de la Federación, 1835.

Finalmente, es oportuno señalar también que frente a las circunstancias internacionales, el federalismo constituye el soporte de la soberanía nacional, en la medida que federación, estados y municipios tienen sus respectivos ámbitos en la afirmación y la defensa de la integridad nacional. La soberanía nacional expresa la unidad de la República Federal frente al orden internacional, y este federalismo nuestro, fortalecido, permite a la Nación y a su Presidente hacer valer el respeto que exigimos por igual a todas las naciones del mundo y a sus gobiernos.

Con el reiterado respeto del ciudadano Presidente de la República, y en su nombre, me permito declarar formalmente concluidos los trabajos de este foro, con la certeza de su contribución al enaltecimiento de una armoniosa y equitativa relación entre los tres niveles de ejercicio del Poder Público en nuestro país.

1857



Escudo de 1857



El Federalismo Mexicano: Hacia una Agenda Republicana

SEN. JOSÉ LUIS MEDINA AGUIAR

El presidente Ernesto Zedillo ha declarado: "El federalismo es un acuerdo político fundamental de distribución del poder, y reconocimiento de espacios de autonomía y universos de competencia. El federalismo es un método democrático en el que colectividades autónomas cobran el control de los resortes de gobierno en los ámbitos de su competencia; su objetivo es detonar el potencial dinámico de las comunidades para enfrentar sus propios problemas".

Asimismo, ha dicho que: "En la construcción de un nuevo federalismo, es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidad y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal de gobierno. Un Gobierno Federal hoy omnipotente y omnipresente, debe ceder espacios reales de acción gubernamental a estados y municipios."

Considero estas dos citas de la mayor importancia, porque reflejan una voluntad política de reconocer lo que en el fondo es el concepto federalista

Reconociendo entonces esa voluntad política del Jefe del Estado Mexicano, caben entonces las reflexiones siguientes.

1.- Tres Hipótesis de Trabajo en Materia de Federalismo.

Antes de poner a consideración del lector algunas hipótesis de trabajo que me parecen importantes, me permito llamar su atención a dos situaciones que se dan en la discusión sobre federalismo.

En primera instancia, la necesidad de reconocer que hay elementos dentro de lo que llamamos el federalismo que están muy difusos, no sólo en México, sino incluso a nivel mundial. En sí, el

Sen. José Luis Medina Aguiar

Actualmente es Senador de la República por el Estado de Nayarit. Es licenciado en economía. Preside el Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Senado de la República.

federalismo es una teoría relativamente inacabada. La controversia existe entre diversos analistas. Igualmente, tal pareciera que todos hablamos sobre el tema como si existiera un consenso en el significado de las diferentes acepciones.

Asimismo, debemos estar conscientes de que el federalismo como concepto evoluciona con el desarrollo. Por tanto, si aceptamos que el federalismo es una forma evolutiva en función del grado o complejidad del desarrollo de cada país, entonces debemos pensar que conforme el desarrollo avanza y se logran ciertas condiciones, las características de la estructura federalista deben evolucionar también.

Estas dos consideraciones enmarcan las hipótesis presentadas en relación a la evolución y situación actual del federalismo en México. No se pretende ser exhaustivo, sino esbozar algunas líneas de trabajo, con el propósito único de contribuir a la discusión y, sobre todo, a la conformación de una agenda de trabajo consensada y adecuada a nuestra situación, por tanto republicana en su sentido más amplio.

La Hipótesis del Federalismo Incipiente en México¹.

Cuando se dio nuestra independencia e iniciamos el largo proceso de conformarnos como Estado-Nación, buscábamos darnos una base constitucional que permitiera cambiar un sistema de producción y la organización social, judicial y administrativa que nos dieron tres siglos de Virreinato. La tarea era sin duda enorme.

PRIMERA SECRETARIA
DE ESTADO.
DIRECCION DE GOBIERNO.

El Supremo Poder Ejecutivo me ha dirigido el decreto que sigue.

El Supremo Poder Ejecutivo combando provisoriamente con el Soberano Congreso General Constituyente Mexicano, á todos los que las prerrogativas varían y entendiéndose como que el mismo Soberano Congreso ha decretado lo siguiente.

El Soberano Congreso general constituyente ha tenido á bien decretar:

1.º La provincia de Chihuahua será un estado de la federación.

2.º Se separará, en el nombramiento de diputados, que en 30 de noviembre anterior, hizo su junta electiva.

3.º Tanto los autos propietarios, como los tres suplentes serán llamados para la instalación de su legislatura, que se verificará luego que haya llegado á la capital la mitad, y meteros de los que debía componerla.

4.º La provincia de nuevo México queda de territorio de la federación.

Lo tenida entendido el Supremo Poder Ejecutivo y depositará lo necesario á su cumplimiento, haciéndolo imprimir, publicar y circular. México 6 de julio de 1824. J. C. Ignacio Zubizar, Pre-

sidente. José Ignacio González Carrasco, Diputado Secretario.—Demetrio del Castillo, Diputado Secretario.

Por tanto mandamos á todos los Tribunales, Justicias, Gobernadores y demás Autoridades así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar el presente decreto en todas sus partes. Tenido entendido para su cumplimiento y depositado en imprenta pública y circular. En México á 6 de julio de 1824.—Gonzalo Victoria Presidente.—José Miguel Domínguez, Vicario General.—A. D. Lucas Alamán.

Y lo comunico á V. para su inteligencia y cumplimiento en la parte que le toca.

Dios guarde á V. muchos años. México 6 de julio de 1824.

Alamán.

Decreto del Congreso General Constituyente sobre que Chihuahua será un estado de la Federación, 1824

A partir de entonces, y durante 185 años, en México se ha dado una estructura organizacional proyectada en el campo jurídico a través de 15 instrumentos Constitucionales², que reflejan el deseo de la sociedad por vivir dentro de un régimen de derecho que norme la convivencia diaria de la nación inserta en un marco legal que impulse y logre su desarrollo integral.

Desde nuestro primer ordenamiento jurídico de orden constitucional³ buscamos conformarnos como una nación con una estructura federalista.

1 La mayoría de los puntos de referencia históricos descritos en este trabajo provienen de el documento "El Federalismo Mexicano" (Elementos para su estudio y análisis). Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Editado por la LVI Legislatura del Senado de la República. México, 1996. Esta publicación se encuentra en imprenta.

2 Estos 15 ordenamientos son: Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón, agosto de 1812; Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional, Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813; Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Apatzingán, 22 de octubre de 1814; Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 18 de diciembre de 1822; Pacto Federal de Anahúac, julio de 1823; Acta Constitucional de la Nación, 31 de enero de 1824; Constitución Centralista de las Siete Leyes, 1836; Bases Orgánicas de 1843, 12 de junio de 1843; El Acta de Reformas de 1847; Bases para la Administración de la República, abril de 1853; Plan de Ayutla, (que sirvió como norma de gobierno en tanto se expedía la nueva constitución), octubre de 1855 a 30 de noviembre de 1857; Constitución de 1857; Leyes de Reforma y Constitución de 1917.

3 La Constitución de 1824, que en su artículo 4.º nos declaraba que "...la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular, federal..."

Sin embargo, debemos enmarcar las condiciones para que ese propósito constitucional se diera. En ese lapso de tiempo, y sin cejar en su lucha para consolidar la estructura constitucional actual, el país ha enfrentado: once años para obtener la independencia política; 35 años para consolidar las instituciones republicanas, con una intervención extranjera en 1847; tres años de guerra civil hasta llegar a la Constitución de 1857; cuatro años de intervención militar francesa; 34 años de dictadura de Santa Anna; 33 años de dictadura de Díaz; 2 intervenciones de los Estados Unidos y 11 años de revolución social.

Como otro elemento de esta hipótesis, podemos observar que, en estos mismos 185 años, hemos sido gobernados por una Regencia de Arzobispos y Generales; por una Junta Provisional; por dos Imperios, el de Iturbide y el de Maximiliano; por un llamado Supremo Poder Conservador; y por 61 Presidentes de la República, muchos de ellos con una marcada tendencia centralista⁴.

En realidad, a pesar de que desde 1824 adoptamos la estructura federal hemos pasado por toda una serie de condiciones adversas a la conformación de una estructura federalista.

Si tomamos el final de los años treinta como el punto de referencia para el inicio real de una conformación institucional moderna, podemos apreciar también condiciones adversas al federalismo.

De los treinta a los sesentas, el desarrollo institucional implicó, en mayor o menor medida, la necesidad de que las instituciones tuvieran una connotación marcadamente centralizada. Si bien el sentido federalista se mantenía, podemos hablar de que existía un federalismo centrípeto, que al centralizar generaba las condiciones para la conformación de una nación.

A partir de los setentas se empieza a dar la condición fundamental para hablar de federalismo: la

conformación de las sociedades regionales en las Entidades Federativas como complejos sociales que demandan, con justicia y capacidad, ser responsables de las decisiones que les afectan. Muchos y diversos elementos permitieron este despertar de las sociedades regionales, especialmente la educación y los medios de comunicación, que permitieron una mayor concientización de los ciudadanos de los Estados. Se inicia entonces lo que llamo las condiciones para un federalismo centrífugo, mismo que, sin afectar la cohesión nacional, empieza a dibujar el federalismo mexicano.

Por eso creo que podemos hablar del federalismo incipiente en México. El Federalismo Mexicano, así con mayúsculas, que ya empieza a tomar la forma propia de nuestro contexto y desarrollo histórico. Si hablamos de Nuevo Federalismo, quizás podamos acreditar la novedad a que apenas empezamos a configurarlo.

La Hipótesis del Acotamiento del Federalismo en Relación a lo Municipal.

Una segunda hipótesis que me parece interesante, es aquella que se refiere a acotar específicamente qué entendemos por federalismo. Constantemente usamos el término federalismo para referirnos a los tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal⁵.

Es una interpretación comúnmente aceptada que, efectivamente el federalismo se compone de lo tres órdenes. Más sin embargo, quiero destacar que algunos distinguidos juristas nos señalan que esto no es necesariamente válido⁶.

Llamo su atención a tres artículos constitucionales: el 43, del Capítulo II denominado "De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional", que dice: "Las partes integrantes de la Federación son los Estados de...". En una interpretación literal, los municipios no son parte de la federación.

4 Oteando y Hojeando al Federalismo. Conferencia en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Hidalgo, 1995. C. Jiménez.

5 Constantemente se usa el término "niveles" de gobierno. El término correcto es "órdenes" de gobierno.

6 Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*. Ed. Blume, 3a. Edición, España 1979, pp. 183, 186. Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*. Ed. Compañía Editorial Continental 2ª Edición, México, 1958. Pp. 621-626.

El artículo 115, del Título V, denominado "De los Estados de la Federación", que señala que los Estados tendrán "...como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes...".

Finalmente, el artículo 124, del Título VII denominado "Previsiones Generales", que señala: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

Así entonces, el federalismo se debe entender como la relación entre dos órdenes de gobierno: la federación y los estados, dejando el régimen interior de los Estados a la consideración de cada uno, salvo la forma de integración que será con base en el Municipio Libre.

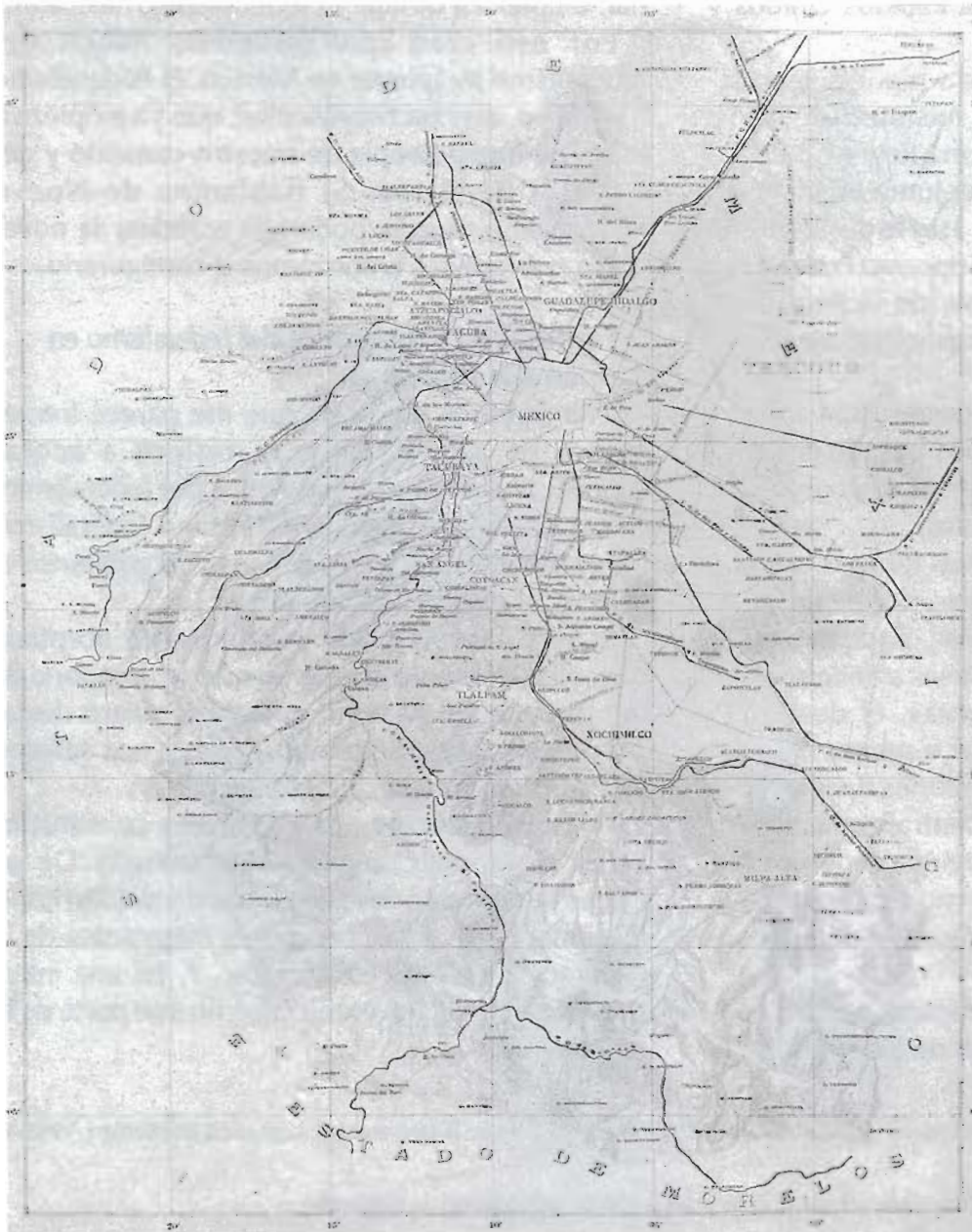
A través de ocho reformas al artículo 115, especialmente la de 1983, se introdujeron una serie de elementos que caracterizan el *modus operandi* de los municipios, reformas entonces y ahora muy cuestionadas. El hecho es que el concepto federalista se debe aplicar en un

sentido estricto a la relación entre federación y estados, dejando a un lado las características propias que cada estado le quiera dar, por conducto de sus respectivos poderes legislativos, a su vida municipal.

Esta interpretación de la Carta Magna prevé dar una autonomía relativa a los municipios, evitando facultar la intervención directa en la vida de los municipios por parte de los poderes federales. La interpretación contraria acentúa su marcada dependencia del gobierno federal así como del estatal.

Por tanto, parecería atentatorio contra los principios federalistas, cuando algunos juristas consideran que se debe legislar sobre el Artículo 115 Constitucional, en el sentido de crear una ley regulatoria de dicho artículo, lo que llevaría a una centralización aún mayor de las facultades federales y estatales, limitando la naturaleza autónoma del municipio.

Sobre todo porque este sentido del federalismo



Mapa del Distrito Federal. Atlas Geográfico de la República Mexicana, 1919-1921

debe corresponder con un reconocimiento de las grandes diferencias que existen en materia de desarrollo municipal entre los distintos estados. Este es el principio fundamental del federalismo, que cohesiona lo diferente —los estados— en una nación, respetando su régimen interno.

Baste traer a la mente que las diferencias interestatales se derivan de que somos uno de los países más complejos en nuestra conformación social: 56 grupos étnicos y una variedad de estilos de vida regionales lo acreditan. Si el federalismo tiene una razón de ser en México es precisamente por esta característica de la vida federalista: la necesidad de reconocer las diferencias regionales y de otorgar capacidad de decisión en cuanto a los ámbitos internos.

Esta hipótesis es sumamente importante, en la medida en que cada estado puede entonces asumir sus propias estrategias de desarrollo municipal. De hecho, la visión de que los municipios deben ser conceptualizados en el marco federalista es una visión relativamente centralista y contraria al sentido original del planteamiento federalista en su esencia.

La Hipótesis de la Interpretación Constitucional del Concepto de Nación y la Distribución de Competencias: la Tendencia Centralizadora.

Todos sabemos la importancia del artículo 27 constitucional. Más sin embargo, no necesariamente visualizamos la importancia que tiene en materia federalista.

El artículo 27 inicia su texto como sigue: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación,".

La interpretación, en mi opinión errónea, es que se ha entendido el concepto "nación" como equivalente al orden federal de gobierno. Esta interpretación es sumamente centralista. Al suponer que nación equivale a federación, entonces se ha desprendido todo un mundo de ordenamientos jurídicos secundarios, dando a la federación todo el poder sobre los recursos del país. Pero, ¿qué

acaso la nación no es también el orden estatal de gobierno y el orden municipal ?⁷

Existen serios cuestionamientos a la interpretación nación-federación. Tierras, aguas, subsuelo, ¿que no podrían, bajo cierta lógica, ser responsabilidad en su normatividad de los otros órdenes de gobierno estatal y municipal?

Los problemas de centralismo regulatorio en materia de reforma agraria, agua, desarrollo urbano, etc., etc., tienen como origen esta interpretación errónea.

Como una consecuencia de esta interpretación, entre otras razones, tenemos que la distribución de competencias entre órdenes de gobierno se establece; partiendo de que la federación tiene el poder sobre todos los recursos de la nación.

Ante una interpretación así, se sustentan argumentos en favor de una distribución de competencias en materia fiscal y hacendaria, en materia regulatoria y en materia de promoción del desarrollo. Si la interpretación fuera otra, es decir, que la Nación, entendida como el conjunto de instituciones que se da el pueblo de México para integrarse, está comprendida por poderes y órdenes de gobierno, y que éstos serán, en función de una lógica establecida, quienes detenten la posesión de los recursos nacionales, entonces cambia la concepción bajo la cual la distribución de competencias se daría.

Si bien la tendencia centralista de esta hipótesis tuvo, quizás, alguna razón válida en su tiempo, el reconsiderar esta interpretación es, desde mi punto de vista, un elemento fundamental para la conformación de la agenda de trabajo en materia federalista hacia el próximo milenio.

Estas tres hipótesis me permitirán sustentar algunas propuestas que haré en la parte final del artículo. Sin embargo, creo conveniente ejemplificar lo que implican estas hipótesis cuando las aplicamos a un caso concreto. Para ello, me animo a poner a consideración del lector un caso de la mayor importancia el federalismo fiscal - hacendario - económico.

⁷ Agradezco al Maestro y Sen. Trinidad Lánz Cárdenas que me haya llamado la atención sobre este punto tan importante.

2.- Un Ejemplo de la Complejidad del Federalismo: El Federalismo Económico.

Hay quienes argumentan que el problema del federalismo en lo económico se relaciona principalmente con las participaciones fiscales. Existen incluso propuestas de que se dupliquen o tripliquen las participaciones, suponiendo que con ello se fortalece al federalismo. Incluso, se habla de que se deben transferir las participaciones federales directamente a los municipios. Todo esto es un error.

En mi consideración, el federalismo fiscal debe comprenderse en el contexto más amplio del federalismo hacendario, en un entorno más general de lo meramente económico, abarcando tanto aspectos netamente fiscales como de reestructuración de competencias constitucionales y la correspondiente necesidad de gasto.

Es decir, la revisión de la estructura fiscal entre órdenes de gobierno no puede desvincularse de la asignación de responsabilidades que conllevan necesidades de gasto. El ejemplo más claro es la introducción de responsabilidades a los municipios en la reforma del 115 constitucional de 1983, sin la correspondiente definición de áreas de ingreso que permitan solventar dichas responsabilidades.

Esta situación, al no completarse con el enfoque en materia fiscal, ha ocasionado las distorsiones administrativas que todos los días sufrimos. Uno llega a preguntarse cómo pueden coexistir un mecanismo tan centralizador como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con un propósito descentralizador como lo tuvo, al menos en principio, la reforma del 115 constitucional.

En el mismo sentido de este ejemplo, reflexionemos sobre lo que significa el Artículo 73 de nuestra Ley Suprema, en su fracción XXIX, señala las materias que son gravadas de manera exclusiva por la Federación. En paralelo, existen prohibiciones explícitas de gran impacto para los Estados, contenidas en los Artículos 117 y 118 Constitucional, entendiéndose que dichas materias quedan reservadas a la Federación.

Pero el problema está en que dentro del Artículo 73 Constitucional, en su fracción VII, se establece que si las fuentes impositivas de la Federación no bastan para cubrir el presupuesto de la misma, ésta se encuentra facultada para gravar cualesquiera otras fuentes hasta que el presupuesto quede cubierto. De aquí nace lo que podríamos llamar distribución de potestades tributarias condicionadas, es decir, se distribuyen las potestades tributarias siempre y cuando la federación no asuma su privilegio de reclamarlas. Esta situación, en el menor de los casos, genera inestabilidad e incertidumbre.

En paralelo, se supone que existe una necesidad de tener altos niveles de eficiencia en la captación tributaria; por tanto, un orden de gobierno, en este caso el federal, se atribuye tal capacidad y se autoasigna el papel de captador único de los principales rubros de ingresos fiscales, para luego distribuirlos. De ahí todo el desarrollo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Este es un punto en el cual creo hay razón. Debemos mantener un principio de orden en la captación tributaria. Sin embargo, el mecanismo y las fórmulas de distribución no son necesariamente las adecuadas si pensamos en términos federalistas.

De hecho el Sistema de Coordinación Fiscal es centralista por antonomasia. Mucho se podría hacer en términos federalistas si, bajo otros criterios, se estableciera la distribución de recursos en función de responsabilidades claramente definidas entre órdenes de gobierno, con un principio redistributivo a nivel nacional⁸.

Por ello es un ejemplo de la contradicción de contemplar solamente el problema de las participaciones, cuando en el fondo estamos hablando de uno de los mecanismos más centralistas.

Se reconoce la necesidad de aumentar montos transferibles a Estados y Municipios, y existe una clara conciencia de que se debe conceptualizar la relación entre órdenes de gobierno en un sentido económico general, ya que una estructura federa-

⁸ *Federalismo Fiscal: Retos y Propuestas*. Fundación Mexicana Cambio XXI. Luis Donaldo Colosio noviembre 1994. México, D.F. Editor Rogelio Arellano Cadena.

PRIMERA. *Núm.* 107.

SECRETARÍA DE
ESTADO

Sección de Gobierno.

El Excmo. Sr. Presidente de los Estados-unidos mexicanos se ha servido dirigirme el decreto que sigue.

El Presidente de los Estados-unidos mexicanos á los habitantes de la República: **SABED:** que el Congreso general constituyente ha decretado lo siguiente:

El Soberano Congreso general constituyente de los Estados-unidos mexicanos ha tenido á bien decretar:

1.º El lugar que servirá de residencia á los supremos poderes de la federación, conforme á la facultad 23 del artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México.

2.º Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

3.º El Gobierno general y el Gobernador del Estado de México nombrarán, cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los terminos del distrito conforme al artículo antecedente.

4.º El Gobierno político y económico del espresado distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno general desde la publicación de esta ley.

5.º Interina se arregla permanente el Gobierno político y económico del distrito federal, seguirá observandose la ley de 23 de

junio de 1819 en todo lo que no se halle derogada.

6.º En lugar del Gefe político á quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el Gobierno general un Gobernador en calidad de interino para el distrito federal.

7.º En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el distrito federal, y para su gobierno municipal seguirán observandose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.

8.º El Congreso del Estado de México y su Gobernador, pueden permanecer dentro del distrito federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.

9.º Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México no se hará novedad en lo que toca á las rentas comprendidas en el distrito federal.

10.º Tampoco se hará en lo respectivo á los Tribunales comprendidos dentro del distrito federal, ni en la eligibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados por una ley.

Lo tendrá entendido, el Presidente de los Estados-unidos mexicanos, y dispondrá lo necesario á su cumplimiento, haciéndolo imprimir publicar y circular. México 13 de Noviembre de 1824. — 4.º — 3.º — *Valentín Gómez Farías, Presidente.* — *José María de Isasoga, Diputado Secre-*

tario. — *José Rafael Alarid, Diputado Secretario.*

Por tanto mando se imprima, publique circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio del Gobierno Federal en México á 20 de Noviembre de 1824.

— 4.º — 3.º — *Guadalupe Victoria.* — *A. D. Juan Guzmán.*

Y lo comunico á V. para su inteligencia y efectos consiguientes.

Dios guarde á V. muchos años, México 20 de Noviembre de 1824.

Juan Guzmán.

Decreto que establece que el lugar de la residencia para los poderes de la Federación será la Ciudad de México, 1824.

lista moderna comprendería los aspectos de las participaciones fiscales a Estados y de estos a los Municipios, pero también debe considerar la asignación constitucional de responsabilidades y competencias en función de los servicios que prestan los distintos órdenes de gobierno, así como los principios de la redistribución interregional e interestatal y entre grupos sociales, para propósitos de compensación de desigualdades.

El concepto de fondo está directamente vinculado a una revisión de la estructura ingreso - gasto en su totalidad y en cada una de sus partes, lo que lleva necesariamente a una revisión del espíritu mismo del concepto de coordinación fiscal y de distribución de competencias entre órdenes de gobierno para efectos de tributación y gasto.

El sentido de la coordinación fiscal, estancada como está en términos del monto distribuido en relación al PIB en términos reales en los últimos años, ha demostrado ya sus limitaciones. La estructura de los fondos del mecanismo de coordi-

nación fiscal presenta problemas de concepción más que de montos distribuidos.

De ello se desprende que debemos rebasar la concepción eficientista de la administración pública y de recaudación fiscal y que debemos retomar algunas de las distorsiones constitucionales que se han dado en el tiempo en la distribución de competencias, tales como las exclusivas de la Federación, las de exclusión - prohibición a los Estados y las específicas para el caso de los Ayuntamientos, y llegar a una concepción renovada de la visión federalista que le queremos dar a nuestra Nación.

Así, existe la necesidad de pensar en nuevos mecanismos de distribución de competencias entre órdenes de gobierno, que incluya un posible replanteamiento del concepto de coordinación fiscal y de otros instrumentos como el Convenio de Desarrollo Social, los Acuerdos para la Descentralización Educativa y de los Servicios de Salud, entre otros, para lograr llegar a una nueva visión

de la estructura ingreso - gasto por orden de gobierno.

En todo este planteamiento no debe olvidarse que una razón del Estado Federal es buscar los mecanismos para la redistribución de la riqueza entre las regiones. Sin embargo, la concentración de competencias en la Federación debilita la capacidad de decisión propia de los órdenes de gobierno más cercanos al pueblo, y a la vez limita la capacidad de los funcionarios electos para hacer frente a las demandas de la población, transformando así una relación entre gobernantes y gobernados, en una relación entre gobernados y burocracias y entre gobernantes locales y burocracias federales.

El cambio fundamental está en generar un gobierno federal que actúe coordinadamente con los estados y los municipios para servir a la ciudadanía y no un gobierno federal que decide por los estados, los ayuntamientos y la ciudadanía.

Debemos llegar a visión amplia de las relaciones económicas entre órdenes de gobierno: en lo fiscal, en lo regulatorio y en lo relacionado a la capacidad de promoción. El cambio del contexto en que se dan estas relaciones así nos obliga. No podemos ya concebir una estructura centralizada en el marco de la internacionalización de nuestra economía, de la emergencia de nuevas formas de organización y participación social, de los rezagos sociales y de los problemas del proceso de concentración urbana y dispersión rural.



Palacio Nacional de México, por Duhart, 1912

Este ejemplo nos permite ver la complejidad de lo que estamos tratando. Si a alguien le parece demasiado, permítanme traer a la memoria el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que llevó al menos 40 años para tomar la forma actual⁹. Si queremos plantearnos metas verdaderamente con visión de Estado, no debemos caer en soluciones cortoplazistas.

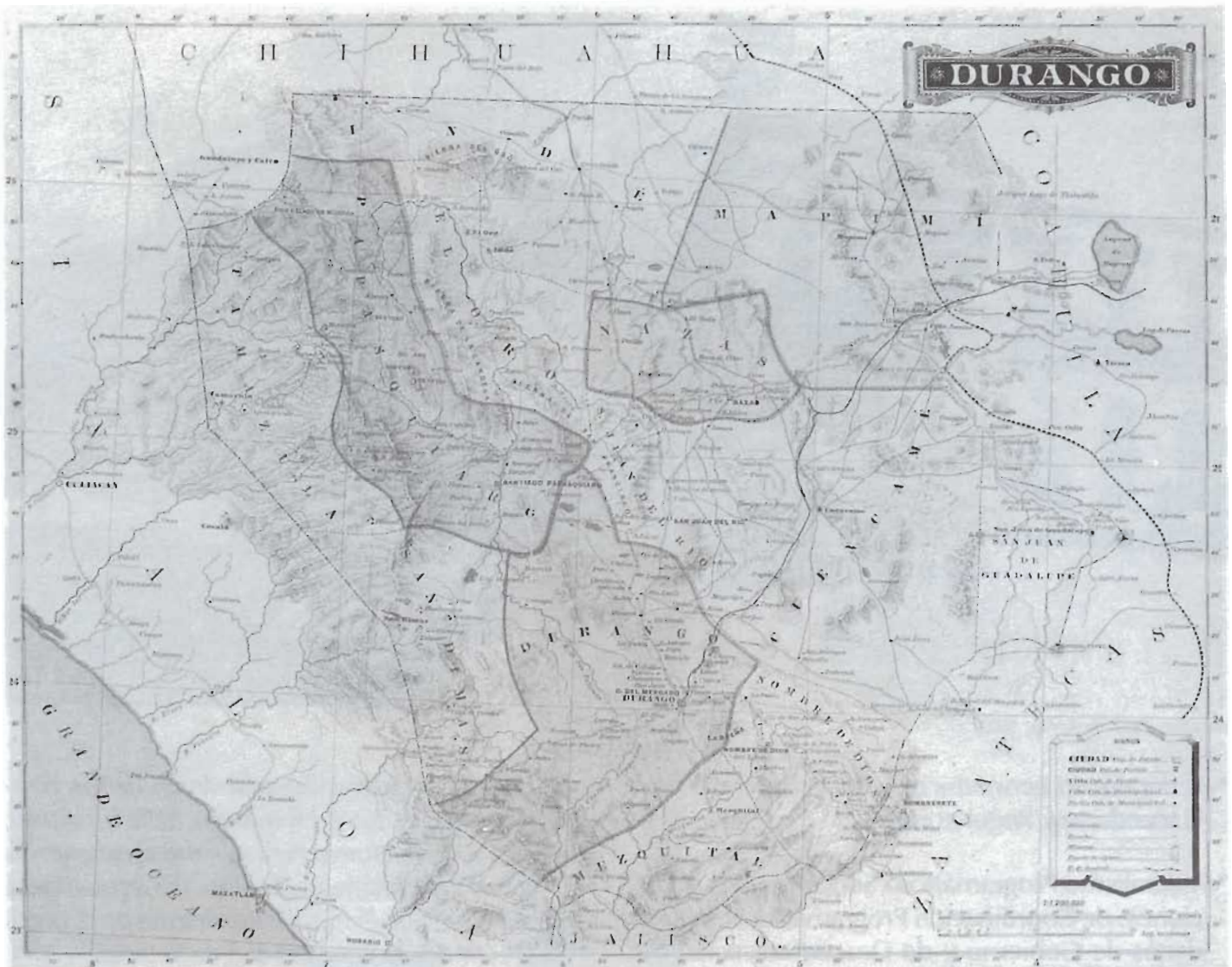
3.- La Necesaria Tipificación de las Expresiones Adjetivas del Federalismo.

Como observamos con este ejemplo, no podemos caer en simplismos de creer que el federalismo se reduce a las participaciones, ni tampoco predicar que una faceta del federalismo puede iniciar el proceso para el reacomodo del todo.

De hecho, lo primero que debemos buscar es estar de acuerdo en los términos básicos, en aquellos puntos fundamentales que nos permitan hablar entendiendo todos lo mismo. Por eso creo que debemos trabajar para generar una agenda sobre federalismo que bien puede llevar una década, poco tiempo si lo comparamos con todo lo que llevamos de aspirar a ser realmente federalistas.

Debemos partir de los términos mas simples. Todos estamos de acuerdo que mientras más centralizado esté un país es menos federalista. Sin embargo, es necesario aclarar que existen áreas que no pueden descentralizarse y otras que sí. Existe también una muy necesaria función de orden nacional o federal de tipo

⁹ Los problemas que representaba la concurrencia en materia fiscal para el gobierno postrevolucionario de México, obligaron a éste a buscar mecanismos de coordinación y cooperación entre el gobierno central y los Estados. Así, se dieron tres Convenciones Nacionales en materia fiscal: la primera de 1925, la segunda en 1933 y la tercera en 1947, y a raíz de las cuales se expidió en 1953 la primera Ley de Coordinación Fiscal; posteriormente, ésta última evolucionaría a lo que se conoce como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al que dio origen la ley del 22 de diciembre de 1978.



Mapa del Estado de Durango, Atlas Mexicano, 1897

redistributivo entre las regiones o estados componentes de la federación¹⁰.

Difícil es pensar en descentralizar la defensa nacional, la política comercial internacional o la política monetaria, entre otras. Sin embargo, los consensos nacionales en cuanto a qué descentralizar cambian con el tiempo. En su momento, se pensó que la política educativa era indispensable tenerla bajo la dirección de la federación. Ahora todos sabemos que eso ha cambiado. Igual en materia de salud.

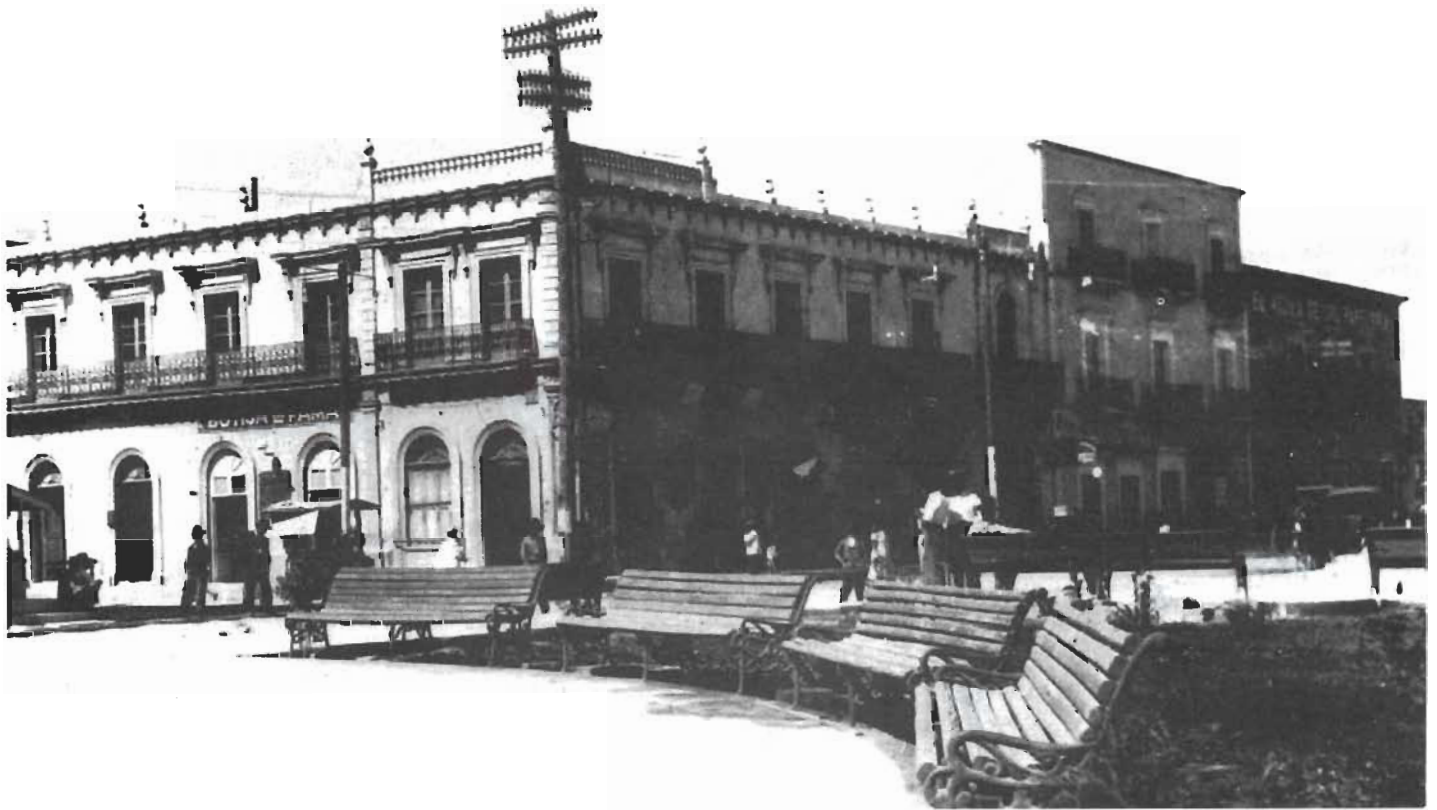
El hecho es que cuando hablamos de federalismo lo hacemos como un concepto sustantivo general, pero el federalismo tiene múltiples expresiones adjetivas.

Una tipología mínima que pudiera corresponder en cuanto a las expresiones adjetivas del federalismo en el caso mexicano podría ser como sigue¹¹:

* Federalismo político, con tres acepciones: Electoral, Legislativo y Judicial.

10 Igual podemos hablar de ambos tipos de funciones al interior de cada estado, si bien reconociendo que no habría recetas nacionales, quizás sí criterios, para la definición de estas funciones intraestatalmente.

11 Esta tipología la desarrollamos al interior del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Se expone reconociendo las limitaciones que tiene y que hemos tratado en algunos documentos internos del propio Instituto.



Durango, Plaza de Armas, 1923

- * Federalismo económico, con dos acepciones: Hacendario y Regulatorio.
- * Federalismo Programático - Social con dos acepciones: de Coordinación Programática entre Ordenes de Gobierno y de Descentralización de Atribuciones.

Cabe destacar, *siguiendo el ejemplo* del federalismo económico, que cada uno de estos tipos adjetivos de **federalismo** tiene implicaciones para los otros. Difícil sería entender cualquiera de ellos sin tener una correspondencia con algún planteamiento o propuesta en los otros ámbitos.

4.- La Agenda Republicana.

Así entonces, debemos entender que las nuevas etapas del federalismo mexicano deberán corresponder con un desarrollo complejo, que demandará de serios estudios que permitan, eventualmente, la conformación de consensos sociales y políticos sobre cada una de las facetas del federalismo.

Pongo a consideración esta visión de los grandes y complejos retos en materia de federalismo, de este llamado Nuevo Federalismo al que nos ha convocado el Presidente Zedillo. Por eso empecé citándolo, ya que el mismo Presidente de la República reconoce la complejidad de la tarea.

De ahí que nuestra primera responsabilidad, **como estudiosos** de la materia, seamos legisladores, **gobernadores**, presidentes municipales, **académicos** o como ciudadanos preocupados por **este tema**, es concientizarnos de que la **tarea por delante** es una tarea generacional y **sumamente compleja**.

Por ello, **destaco** la necesidad de que primero que nada conformemos una agenda de trabajo que sea aceptada generalmente. Esta agenda, definida con un sustento político y basada en una **técnica constitucional** rigurosa, permitirá desvincular el **debate político** de las demagogias superficiales, que **apuntan a** soluciones rápidas más con **propósitos electorales** que con una visión estratégica y **realmente** federalista.

Esta agenda debe ser un propósito de todos, si bien nosotros en el Senado, como depositarios del Pacto Federal, tenemos una responsabilidad un tanto especial.

Si entendemos que lo que enfrentamos es una revisión incluso del espíritu constitucional, sin que esto suponga necesariamente una nueva constitución, cuestión en la que yo no estaría de acuerdo, entonces aceptaremos que la tarea implica un proceso de consenso social y político mayor. Nuestro objetivo es revisar de manera cuidadosa y a fondo, la distribución de competencias entre los órdenes federal y estatal, y dar a los municipios la autonomía que deben tener.

Sin embargo, para hacerlo deberemos retomar conceptos, tales como el de coordinación fiscal, y asociar los cambios que se propongan con la distribución de competencias que busquemos conformar. Igual deberemos analizar la concepción de Nación en el sentido del artículo 27 constitucional, que permita que los distintos órdenes de gobierno puedan actuar en lo regulatorio y en lo promocional con la autoridad suficiente. Hemos avanzado en áreas concretas del federalismo electoral y judicial, pero el federalismo legislativo todavía puede fortalecerse mucho.

Igual, en materia de federalismo programático-social se han dado avances importantes, pero indiscutiblemente debemos afinar lo logrado y ampliarlo a otros programas.

Si entendemos al federalismo como un proceso evolutivo, asociado a los niveles de desarrollo de cada nación en cada tiempo, entonces podremos entender que estamos trabajando para nuestra generación y la siguiente, pero que nuestros hijos siempre tendrán el derecho de retomar nuestras decisiones.

Si aceptamos la hipótesis de que el federalismo corresponde a la relación federación y estados, y que la verdadera descentralización está en dotar a los municipios de una capacidad real de diseñar



Chihuahua, edificio de Gobierno, por Waite, C. B., 1905

las estrategias sociales de sus entornos, con instrumentos donde se conjuguen las responsabilidades con las posibilidades de tributación directa, entonces aceptaremos también que el desarrollo regional en este país es decisión de las regiones.

¿Quiénes ganan? Mas que los gobiernos estatales o municipales ganen o que el gobierno federal pierda, ganará la ciudadanía, ganaremos cada uno de nosotros. Ganará ciertamente el país y ganarán, sin duda, nuestros hijos, que verán un México más democrático por cuanto más cercano a ellos y ellos más cercanos al México que todos ambicionamos.

Nuestra sociedad, compleja como es en su diversidad regional, sin duda tiene un profundo sentido nacionalista. Fortalecer y perfeccionar nuestro federalismo no es más que reafirmar nuestro nacionalismo.

Federalismo y Territorio

BENIGNO ALADRÓ FERNÁNDEZ

Cuando se habla del federalismo, en realidad estamos aludiendo a diversas percepciones según el tiempo y la latitud geográfica a la que nos referimos, no podemos hacerlo de manera general sin el peligro de equivocarnos en nuestras apreciaciones sobre la realidad. Juan María Alponte citando a un reconocido catedrático de Harvard¹ nos advierte que “La principal diferencia (...), entre Francia y Estados Unidos a la hora de hablar de los procesos del poder consistiría en el hecho de que cuando se habla de “Estado”, en Norteamérica, se entiende que se habla de “Massachussetts” o de “Michigan”, integrados en un sistema federal, el estadounidense, (que) no da la misma importancia que el francés al poder central. En Estados Unidos es el **gobierno local** el que predomina. En Francia, es lo contrario. Una larga tradición centralista cuyos orígenes están en la monarquía absoluta”². Y concluye diciéndonos “el federalismo no es una doctrina: es una manera de vivir con los demás y con sus respectivas esferas del poder y decisión. Esta es la política y la política, finalmente, es una cultura. En el sentido antes señalado: respuestas concretas ante realidades concretas”.

Las actuales preocupaciones sobre el federalismo surgen como una necesidad impostergable para superar las **formas de gobierno centralistas y autoritarias** que han prevalecido desde la propia Constitución del estado federal, que en el caso mexicano se establece durante el proceso independentista con la Constitución Gaditana de 1812 (que recibió la influencia de la Revolución Francesa de 1791) a la Constitución del 31 de enero de 1824, hasta nuestros días y

Benigno Aladró Fernández

Actualmente es Senador de la República donde preside la Comisión de Estudios Legislativos, Cuarta Sección.

¹ Nos referimos a Harvey C. Mansfield.

² Subrayado nuestro.

que se justificó en la "necesidad histórica de acelerar los procesos económicos de integración y transformación", generando un conflicto entre el sistema jurídico - político y la realidad del poder mexicano.

La discusión se centra en la real transferencia de poder del gobierno federal a los estados y municipios, por lo que el modelo federal es indisociable del proyecto democrático, debería añadirse que federalismo y democracia son cuestiones centrales para el desarrollo social. En ese sentido se podrían enumerar, como puntos centrales, para enfrentar la nueva etapa del federalismo mexicano: 1) el dar mayores competencias a los estados y municipios en cuanto a la planeación y administración del territorio, 2) incrementar la capacidad de los gobiernos municipales para recaudar recursos propios que hasta el momento son sólo de carácter federal y/o estatal, 3) establecer criterios eficientes que contemplen y corrijan el desequilibrio territorial y sectorial en la distribución de la población y los ingresos. La asignación equitativa de los ingresos fiscales en los diferentes territorios y sectores, 4) reconocer la diversidad y heterogeneidad económica, social, geográfica, histórica y principalmente cultural, no sólo para la asignación de recursos, sino también para el respeto a las minorías, y 5) un nuevo estado de Derecho sustentando en un estado sometido al imperio de la ley y que por ninguna razón, incluida a la racionalidad amoral de la razón de Estado, puede transgredirlo.

Lo anterior nos remite a discutir sobre *las formas* de gobierno local, autonomía municipal y participación ciudadana en el marco de la legitimación del Estado. En el ámbito de la eficiencia, *las formas* de la administración pública, la dotación de servicios, el manejo hacendario y el desarrollo económico.

Como puede observarse es el municipio, como célula política básica, la instancia más cercana a la población y al territorio, su papel en la actual etapa federalista ha cobrado mayor trascendencia. Sin embargo, habrá que superar los problemas que arrinconan al municipio como la distri-

bución inequitativa de los recursos fiscales. Resulta que el 80% de estos los administra la federación, el 15% los estados y sólo el 5% los municipios, reduciendo la actividad económica de la mayoría de los municipios a una de subsistencia.

Los programas gubernamentales para su desconcentración³ sólo transfirieron la ejecución de funciones que seguían siendo responsabilidad federal, se pretendió luchar contra la sobreconcentración de las oficinas de la administración pública del Distrito Federal sin descentralizar, es decir sin federalizar el poder de decisiones y responsabilidades.

Como ejemplos claros tenemos la creación en 1942 de los Consejos mixtos de economía regional, que pretendían dar el carácter federalista a las acciones del gobierno en materia de fomento económico. Sin embargo, los programas e incluso las acciones se definieron en el centro. En 1981 se crean los Comités de Planeación para el Desarrollo y después se establecen los Convenios Únicos de Desarrollo que tuvieron el papel de concertar las prioridades en las acciones de fomento económico entre los gobiernos estatal y federal. Este esquema se traduce, cuando el gobierno abandona el fomento económico por el de bienestar social, en Convenios de Desarrollo Social y su principal sustento es el Ramo XXVI el cual, a partir de 1995, se ejerce directamente en un 50% por los ayuntamientos municipales y sus comunidades. Otro factor que limita al federalismo es que los municipios no participan en la formulación de los Convenios de Desarrollo Social, de modo que no interviene en la definición y distribución de las asignaciones presupuestales de las que depende, y aunque existen los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal, estos no funcionan, incluso en muchos de los casos se convierten en una instancia que tiende a nulificar a la autoridad municipal, en tanto que las representaciones regionales en muchos casos son de casicazgos locales.

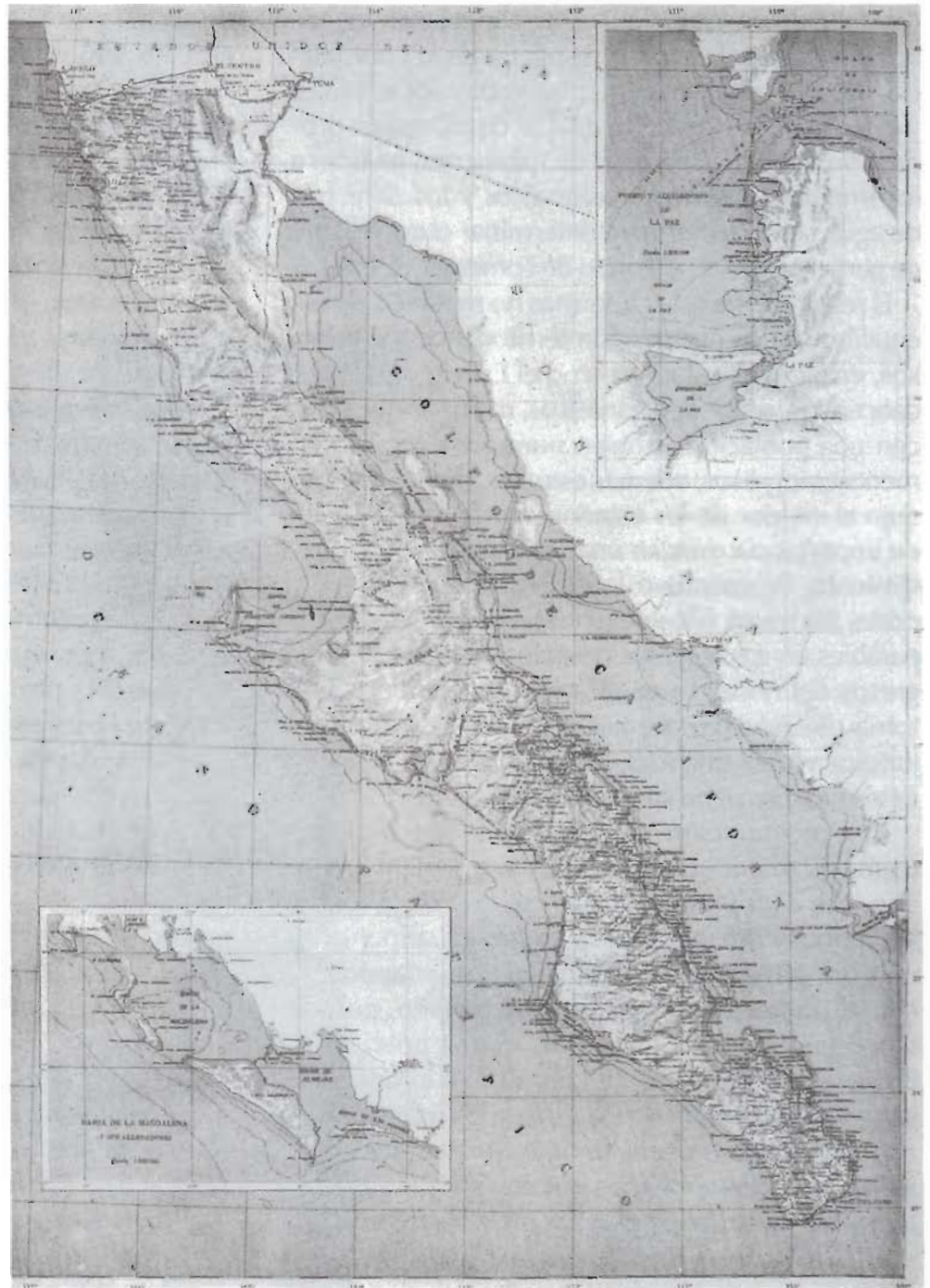
Es importante aclarar que la descentralización administrativa o técnica e incluso la política, no

3 El concepto de desconcentración tuvieron su difusión durante el sexenio de José López Portillo, en el programa sexenal de la "Reforma Administrativa". Se manejó para plantear los procesos de desconcentración industrial.

es una garantía para la democratización, lograrla requiere además de transferir atribuciones y responsabilidades de la federación a los estados y municipios, también a ser partícipe a la ciudadanía. Hablamos de un proceso interno y externo al Estado, una redistribución del poder de decisión al interior y entre el Estado y la sociedad civil. Si queremos lograrlo es necesario establecer mecanismos para la cotidiana evaluación de la sociedad local sobre la administración pública de las diferentes instancias de gobierno, no es suficiente rendir cuentas voluntariamente como lo han echo algunos gobiernos locales de oposición en los últimos años⁴, es necesario generar una regulación específica para ello.

Cuando hablamos de la distribución del ingreso en el territorio, como uno de los elementos centrales para un nuevo federalismo, debemos hacer referencia a las modificaciones que se hicieron en 1981 a la Ley de Coordinación Fiscal que buscó el fortalecimiento de la hacienda municipal, hasta 1986 se constituyó el Fondo de Fomento Municipal que funcionó como un porcentaje de participación de las exportaciones petroleras, después y hasta la fecha se incorporó como un porcentaje fijo de la recaudación fiscal federal participable. Algunos autores señalan que a partir de 1991 el sistema para la asignación de los recursos a los municipios se hizo más

complejo ya que de modificó la forma de calcular el coeficiente del Fondo, se hizo depender de la tasa de crecimiento en el nivel estatal sumando lo obtenido por todos los municipios de un estado en la recaudación del impuesto predial y de los derechos del agua. Se derogaron varios impues-



Mapa del Estado de Baja California Sur. Atlas Geográfico de la República Mexicana, 1919-1921.

⁴ Por ejemplo los casos de los gobiernos panistas de Tijuana, Ciudad Juárez, León, Guanajuato, etc.

tos estatales y municipales, se cancelaron los tributos alcabatorios como resultado de la coordinación que se estableció entre los gobiernos estatales y el federal y el Fondo General se distribuyó en proporción directa, al número de habitantes, en base a los impuestos federales asignables y los derechos de agua como factor para determinar el coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal.

El resultado de estas reformas no modificó el desequilibrio de la distribución territorial de los ingresos, en algunos estados como el Estado de México concentraron sumas gigantescas, mientras que otros con una población también numerosa, registraron menores ingresos, además este fenómeno se reprodujo al interior de los estados, muchos municipios de importancia marcan una tendencia al empobrecimiento. Se mantuvo la desigualdad entre sur y norte, los municipios del sur son difícilmente comparables en sus ingresos pequeños con los altos ingresos del norte. La explicación de este deterioro, toma diversas direcciones como es la deficiencia jurídica y de planeación del gasto, pero tal vez la determinante sigue siendo la política.

La concentración del ingreso en las ciudades capitales resulta considerable, no obstante, esto obedece a un proceso histórico de la distribución de la población que se concentra actualmente en más del 50% en las ciudades incrementando con ello el número de ciudades y el tamaño, pero el fenómeno más importante es que la pobreza es hoy predominantemente urbana. Por lo que pensar en la autonomía de los gobiernos metropolitanos nos obliga a plantearnos un mayor apoyo en recursos a estos gobiernos que son los que administran y enfrentan las demandas de la sociedad local.

Otro reto de las ciudades es que son gobernadas por más de una autoridad como es el caso de las ciudades metropolitanas en donde existen varios gobiernos municipales, las capitales de los estados y como lo será próximamente en el D. F. en donde estarán ubicadas las autoridades federales y locales.

Las más recientes reformas del gobierno, responden a los cambios en la práctica política que los gobiernos de oposición han desarrollado en los últimos años y al incremento de la participación ciudadana. Así, tenemos una Suprema Corte

de Justicia de la Nación que con las reformas al artículo 105 constitucional, puede resolver controversias entre los distintos órdenes de gobiernos, beneficiando en particular a los gobiernos municipales ante la vulnerabilidad de su autonomía. Otra limitante que enfrenta el federalismo es la inexistencia a nivel local de los funcionarios de carrera, que gocen de prestigio y adecuadas remuneraciones, esto es mucho más problemático en las ciudades ya que enfrentan procesos mucho más complejos que en los pequeños municipios. No obstante, la alternancia política ha demostrado el mejoramiento en el desempeño de la burocracia de los gobiernos locales.

Se requiere, después de casi 15 años de haberse reformado el artículo 115 constitucional, incorporar nuevas atribuciones que respondan a esta realidad de alternancia política y participación ciudadana. Por ejemplo, atribuciones sobre la planeación y promoción del desarrollo social y el fomento económico. Al interior del municipio también se demanda descentralización y democracia, en tanto que el centralismo nacional se reproduce en los municipios, son las cabeceras municipales y los grupos de poder local los que determinan la planeación y la asignación de los recursos en el conjunto del territorio, quedando las comunidades periféricas en desequilibrio en el número y monto de las acciones del gobierno.

Finalmente, podemos concluir que el gobierno local es hoy el espacio donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y apropiación del territorio y se establecen las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Por lo anterior, habría que considerar los siguientes puntos:

1. Revisar la actuación en el territorio de los diferentes niveles de gobierno.
2. Destacar el papel cada vez más relevante de la eficiencia, la transparencia, la honestidad y la responsabilidad de los gobernantes.
3. Reducir las funciones y recursos del gobierno federal y a la vez, fortalecer las decisiones y recursos de los gobiernos locales.
4. El utilizar criterios de la administración empresarial puede ser de utilidad pero debe cuidarse la orientación del beneficio social.

Globalización y Soberanía

HÉCTOR SANROMÁN ARREAGA

La tendencia económica hacia la globalización alteró el contexto mundial. El capital financiero, que no tiene patria, ha hecho de la economía un sistema mundial cada vez más interdependiente. La revolución científica tecnológica ha modificado los antiguos patrones de producción y transformado el mercado laboral. La lucha por los mercados, a través de la calidad y la productividad, en corto tiempo consolidó el surgimiento de bloques económicos, como la comunidad europea y la cuenca del pacífico.

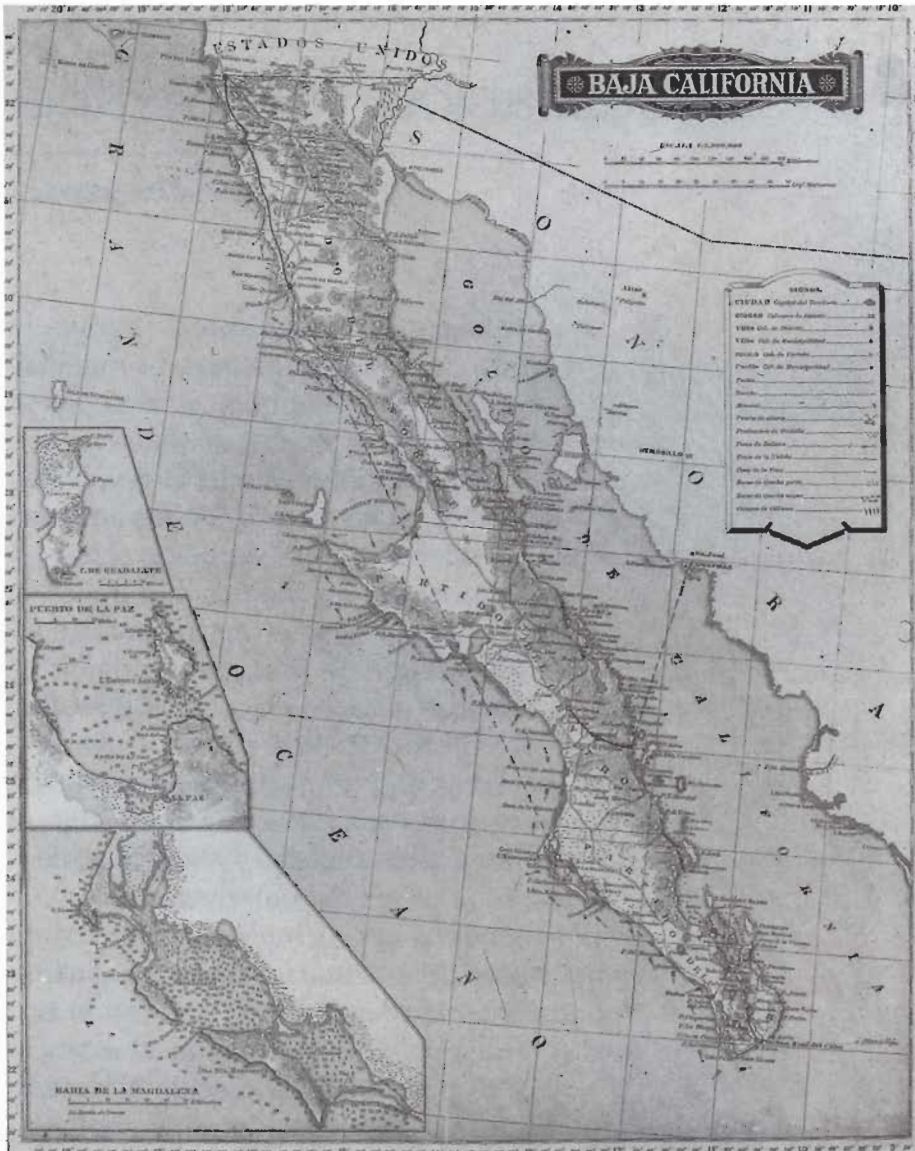
Se trata de un proceso de reacomodo del capitalismo que ha puesto en jaque la soberanía de las naciones y, que cada día, con mayor crudeza cobra sus altos costos sociales y ahonda las diferencias entre los países del norte y del sur.

En Latinoamérica por ejemplo, los intentos de nuestros países por adaptarse a la nueva dinámica de la economía mundial, no han corrido con éxito y si, en cambio, han generado el estancamiento de sus economías, ha crecido el desempleo, ha decrecido el poder adquisitivo del salario, se ha pauperizado a las masas trabajadoras y se han ahondado las desigualdades sociales. Un ejemplo; la innegable presencia de factores adversos a los trabajadores es la pobreza en que sobreviven 170 millones de hombres y mujeres en el Continente Latinoamericano; al parejo, han surgido gobiernos autoritarios que limitan derechos económicos, políticos y sociales en la búsqueda de un orden que les permita responder a los reclamos de la competencia internacional.

El proceso de globalización económica, si bien no es totalmente regido por las corporaciones multinacionales, sí por lo menos les está significando el mejor negocio, como podemos observarlo en el crecimiento de su ventas, las cuales les reportan ingresos superiores al producto interno

Héctor Sanromán Arreaga

Actualmente es Diputado Federal a la LVI Legislatura por el XXIV distrito electoral del Estado de México. Es Secretario de la Comisión de Población y Desarrollo; pertenece a las comisiones de Ecología y Medio Ambiente y Salud.



Mapa del Estado de Baja California. Atlas Geográfico de la República Mexicana, 1919-1921

bruto de muchas naciones de la región. Cabe destacar, que las cien empresas transnacionales más importantes del mundo son norteamericanas y japonesas.

En búsqueda de máximas ganancias y menores costos de producción, grandes empresas multinacionales han utilizado su influencia, a fin de obligarlos a derogar sus leyes laborales y establecer relaciones de trabajo al margen de toda prestación y seguridad social, sin la mediación sindical, así como permanentes ataques a la contratación colectiva, el cual es un instrumento valioso de participación sindical en el desarrollo de la empresa.

No resulta raro, que en la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe, en el corto lapso de una década, se hayan producido reformas totales o substanciales a sus constituciones políticas y se mantenga la amenaza latente de un viraje total de los regímenes políticos. Es de señalarse que aun y cuando las reformas constitucionales se diferencian de país a país, en conjunto evidencian la tendencia a adecuar el proyecto nacional a las nuevas realidades que impone la globalización.

Los viejos anhelos del diálogo norte sur, de establecer condiciones de comercio justas para todos los países y los intentos por promover el desarrollo de las regiones más atrasadas del mundo, se ahogó por la carencia de recursos y las trabas burocráticas de organismos que surgieron hace más de 50 años, al finalizar la 2ª Guerra Mundial. La Conferencia de Bretton Woods, supuestamente para combatir pobreza y desempleo. Sumado al fracaso del nuevo orden económico en nuestros países, la corrupción tiende a proliferar en los Gobiernos, sin que haya

distingos del grupo político o signo ideológico de quien ejerce el poder, y existe una precaria aplicación de la Ley y una evidente impunidad. Hoy ante el avance de la tecnología, basta tan solo unos segundos y el dinero se precipita como rayo de un punto a otro del planeta, operaciones financieras muchas veces producto de la deshonestidad.

La adopción del nuevo modelo económico, caracterizado por la privatización, la apertura comercial, la desregulación, la flexibilidad y el adelgazamiento del Estado ha trastocado la política y se introducen modelos de aparente democracia en los países en desarrollo. La función rectora del gobierno se ha desplazado hacia las fuerzas del mer-

cado, por lo que la toma de decisiones se sujeta a la lógica de la competencia y la máxima ganancia; la autonomía e independencia nacionales es limitada por las reglas de la globalización y las opiniones de los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las empresas transnacionales, llegando a tener más peso que la voluntad soberana de las mayorías.

Hasta ahora, en muchos países, la integración a los bloques económicos, la adaptación

a la globalización y los procesos internos de privatización con la consecuente reducción de las funciones del Estado, no tienen otro significado que, la expropiación del poder de decisión a la sociedad y la de sus autoridades; se traslada la capacidad de decisión al libre juego de la oferta y la demanda las más de las veces fuera del país, poniéndolas arbitrariamente a disposición de actores sociales sin legitimidad para decidir, pero el poder para hacerlo.

Debemos entender, para que no ocurra en nuestro país, que la privatización no sólo adelgaza al Estado, también a la política, pues convierte discusiones y decisiones que en el pasado reciente eran de la exclusiva competencia del ámbito político, en asuntos de oferta y demanda, en relaciones de mercado.

Ni duda cabe, que los países no pueden abstraerse del fenómeno de la globalización, so riesgo de perder su viabilidad como nación y naufragar en el aislacionismo. Pero este proceso debe corresponder a las expectativas de los pueblos, desarrollándose de tal manera que reafirme la so-

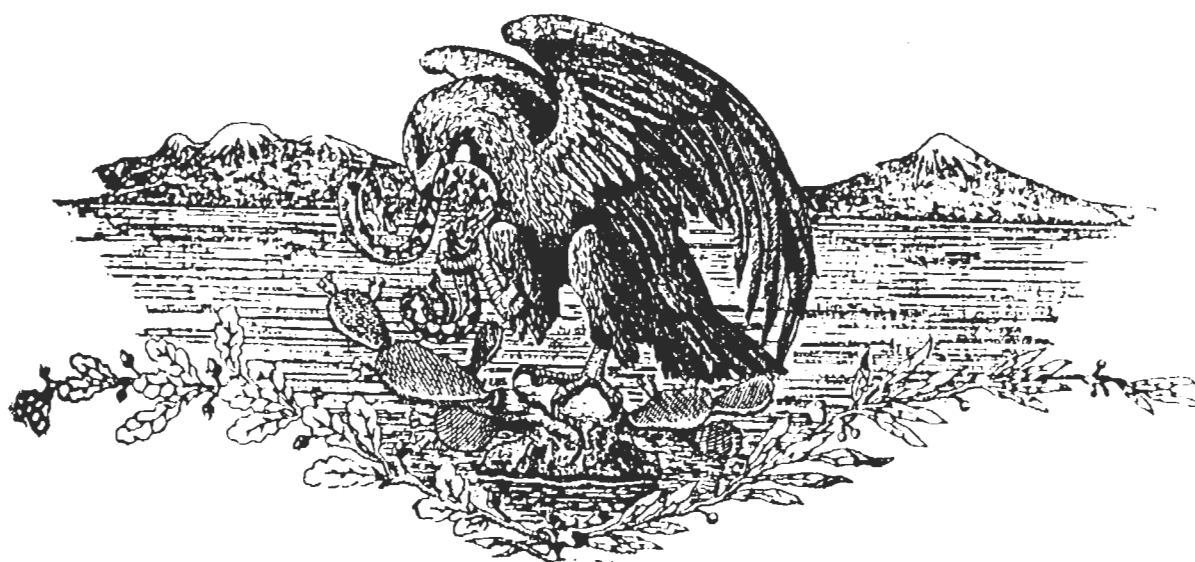


Palacio Municipal del Estado de Baja California, 1612.

beranía de los países, generando más empleos, producción y bienestar. De otra forma, la falta de alternativas, favorece una integración mecánica e imprudente, favorece además de la descomposición de los sistemas económicos nacionales, la derechización de los gobiernos, de la política y de las propias organizaciones sindicales, mismas que se enfrentan a las demandas y justos reclamos de sus hermanos de clase, en función de la creciente pobreza y desempleo que se manifiesta marcadamente en los países de la región, pero es válido reconocer que este fenómeno se encuentra presente en gran parte de los países que conforman el mundo actual.

En un mundo globalizado que fomenta el individualismo y el mercantilismo de los procesos sociales, debemos pensar que la crisis provocada por políticas de ajuste estructural o apertura comercial y la disminución de políticas sociales del Estado, que han afectado a millones de trabajadores en otros países, también es nuestro problema, nos afecta y es a querer o no también nuestra crisis.

1917



Escudo de 1917

La Evolución del Federalismo en América y sus Nuevas Perspectivas.

LUIS MALDONADO VENEGAS

Jesús Reyes Heróles, uno de los juristas mexicanos que profundizaron en las bases teórico-prácticas del federalismo postulaba la necesidad de combatir la centralización económica, cultural, social y política. “Descongestionemos –afirmaba el maestro del liberalismo mexicano–, combatamos todas las formas de acumulación para que, siendo cada vez más federales, seamos cada vez más nacionales, más solidarios en la libertad. Imitemos a quienes nos dotaron de la forma federal, quienes creyendo en doctrinas no inmutables, obtuvieron una forma política nacional, elaborando, con ideas de supuesta validez universal, un ideario peculiar, profundamente nacional”¹.

Esta es la esencia, significado y transcendencia del sistema federal, surge de decisiones políticas fundamentales que determinan un orden descentralizado con propósitos de unidad nacional, obedece a un impulso histórico y responde a una estructuración territorial del poder público conforme a una finalidad democrática”.

Por ello, es comprensible que el estado federal en su génesis y desarrollo haya estado asociado en gran medida al influjo del ideario de emancipación e independencia que en las postrimerías del siglo XVIII y a lo largo del siglo XIX definió un nuevo modelo de organización política en diversas regiones del continente americano y que fue diseminado posteriormente en otras regiones del mundo.

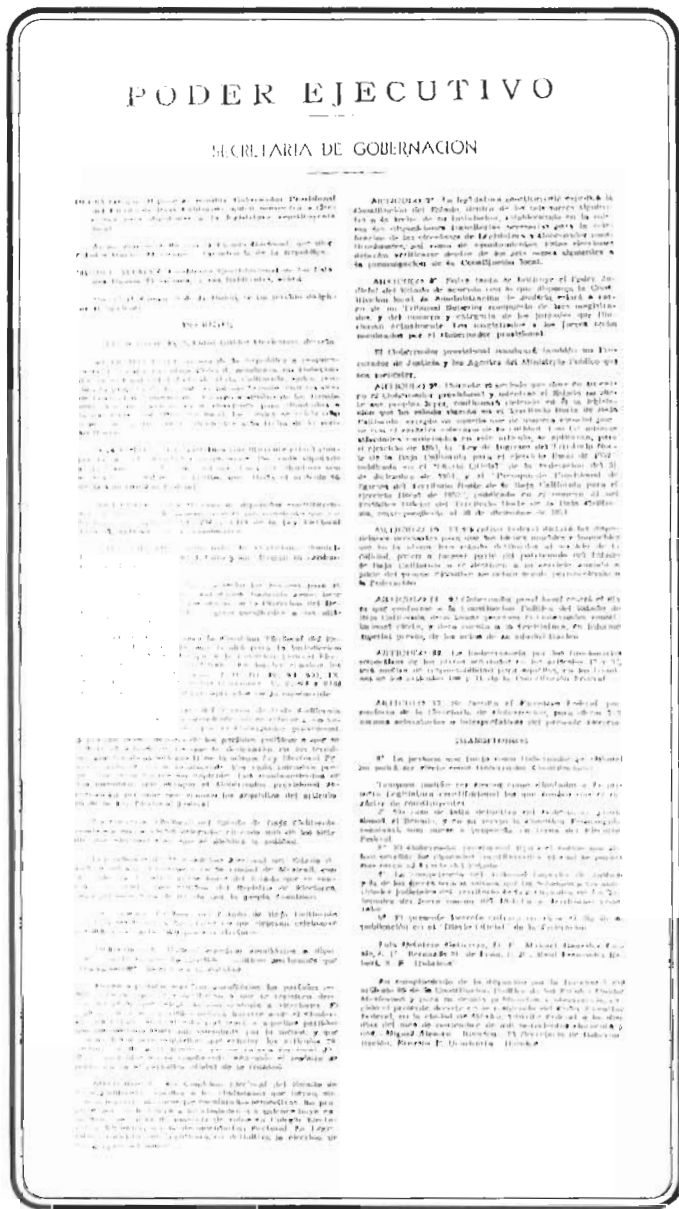
Entre las causas que en su origen alentaron al movimiento federalista surgido en el continente, destacan:

- La necesidad de avenir los intereses regionales y favorecer en el contexto histórico y sociológico

Luis Maldonado Venegas

Es licenciado en Derecho por la UNAM. En la administración pública se ha desempeñado como Coordinador de Asesores del Oficial Mayor de la SEP y del Subsecretario de Coordinación Educativa y Coordinador del Sector Paraestatal en la misma dependencia; Director General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación y Asesor de la Presidencia de la República para el impulso al federalismo. Es Presidente de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Presidente de la Academia Metropolitana de la Ciudad de México y Presidente del Fideicomiso Horizonte siglo XXI. Es miembro activo del PRI desde 1974. Actualmente es Coordinador de Prospectiva y Propaganda Política del CEN del PRI.

¹ Reyes Heróles, Jesús. Discursos políticos “Avancemos con la Sonda en la Mano”, febrero de 1972 – agosto de 1975. Partido Revolucionario Institucional. Primera reimpresión. México 1990. p. 82.



Decreto que dispone se nombre gobernador provisional del estado de Baja California, 1952.

- El imperativo de dar reconocimiento a la ostensible riqueza cultural de las regiones que integraron las nacientes repúblicas americanas (Con excepción de Brasil que nació a la vida independiente con un régimen federal monárquico) y;
 - El prestigio ideológico del sistema de división de poderes y la naturaleza racional de la coexistencia de competencias, inscrito en el espíritu de la ilustración y el racionalismo predominantes en el llamado siglo de las luces.
- co la consolidación de los nuevos estados nacionales;
- El influjo del modelo federal adoptado en Norteamérica, que fue el paradigma para las naciones que enfrentaron en el siglo XIX procesos de descolonización;
 - La necesidad de cohesionar fuerzas internas y oponerlas a la amenaza de invasiones extranjeras de conquista o reconquista;

- El imperativo de dar reconocimiento a la ostensible riqueza cultural de las regiones que integraron las nacientes repúblicas americanas (Con excepción de Brasil que nació a la vida independiente con un régimen federal monárquico) y;
- El prestigio ideológico del sistema de división de poderes y la naturaleza racional de la coexistencia de competencias, inscrito en el espíritu de la ilustración y el racionalismo predominantes en el llamado siglo de las luces.

Como se sabe, el federalismo inspirado en los conceptos de Alexis de Tocqueville, John Madison, Alexander Hamilton, Franklin y Jefferson entre otros, cristalizó por primera vez en Estados Unidos de América, extendiéndose a Canadá y a las jóvenes repúblicas latinoamericanas. Especialmente Brasil, Argentina, México y Venezuela. Es importante señalar que la extensión territorial de estos seis países cubre más de las tres cuartas partes del continente.

Este dato es significativo a la luz de que el sistema federal ha sido una aceptable solución para las naciones con diversidades culturales y dispersión geográfica. De hecho en el contexto internacional, salvo la República popular de China, los 10 países con mayor extensión territorial y poblacional han organizado su estructura política en sistemas federales.

El Federalismo en los Estados Unidos de América.

El nacimiento histórico de los Estados Unidos de América, proclamado el 4 de julio de 1776, introduce un nuevo instrumento político que concilia la coexistencia de competencias entre los poderes locales y centrales.

Entre las trece colonias victoriosas de la guerra de independencia se había puesto en evidencia la desunión por la predominancia de sus intereses particulares. La Constitución que rige a los Estados Unidos de América desde 1874, ideó al federalismo como cauce de solución a su conflictiva específica. "Un pacto federal", una alianza

histórica que les protegiera frente a amenazas externas, en un marco de racionalidad jurídica.

La colección de ensayos conocida como "The Federalist" que Alexander Hamilton publicó entre 1787 y 1788 en colaboración con James Jay y John Madison para apoyar y explicar la ratificación de la Constitución Federal Norteamericana, nos dan la primera y una de las más completas formulaciones de la teoría del estado federal. Esta obra tiene un carácter pragmático y evidencia que el federalismo norteamericano surgió como un medio de integración de las trece colonias norteamericanas, más que como un modelo de gobierno para las naciones.

Los procesos independentistas surgidos con posterioridad en América Latina se acogieron al influjo del federalismo como modelo organizacional, si bien respondiendo a condicionantes históricas, sociales y culturales de diversa índole.

El federalismo de Norteamérica fue un fenómeno centrípeta, en tanto que el de otras naciones del continente fue un proceso centrífuga. Uno obedeció al afán de unificar lo disperso, en tanto que otros casos correspondieron al afán de preservar la unidad de lo diverso.

El Federalismo en México.

Antecedentes

En México, una vez consumada la Independencia nacional, los debates del Constituyente de 1823 consignaron posiciones divergentes sobre la forma de organización de la naciente república.

Fray Servando Teresa de Mier, ocupó reiteradamente la tribuna del Constituyente para sustentar la convicción de un modelo de organización centralista, apoyado en la evidencia histórica del régimen unitario característico, tanto del México precortesiano como del sistema de intendencias instaurado por el Virreinato de la Nueva España. Consideraba que no obstante las bondades del federalismo su adopción debería obedecer a un proceso de maduración del pueblo mexicano.

En oposición, la tesis de la fracción federalista representada por figuras de la talla de Don Miguel Ramos Arizpe, sostenía la conveniencia de

organizar a la nueva nación bajo el sistema federal, considerando los avances introducidos por la Constitución de Cádiz, que instauró las diputaciones provinciales, delimitando ámbitos de representación popular y autonomía de gobierno en la capital de la Nueva España y en las ciudades de Monterrey, Guadalajara, Durango, Guatemala, Mérida y San Luis Potosí.

Esta última tesis se impuso y la Constitución de 1824 en su artículo cuarto consagró el sistema federal, no obstante que para Felipe Tena Ramírez los estados particulares en México aparecieron por primera vez en el acta constitutiva del 31 de enero del mismo año, que en su artículo quinto se pronunció por el modelo federal.

El mandato constitucional estuvo en vigor hasta 1835, en virtud de que una asamblea constituyente de corte conservador sustituyó al sistema federal el 15 de diciembre de ese año por uno de carácter centralista.

El federalismo mexicano resurgió en 1847 como un punto intermedio entre el estado nacional y el feudalismo colonial. Fue fruto de una concertación histórica que hizo posible la unidad nacional, pues más que una cuestión ideológica, lo que había que avenir era el juego de fuerzas entre el centro de la República, que pretendió imponer su poder en todo el país para unificarlo, y las áreas de poder regional, que pugnaron por preservar su peso específico en la consolidación del proyecto nacional.

Después de muchos avatares, el sistema federal mexicano quedó implantado definitivamente como decisión fundamental, con la promulgación de la Constitución del 11 de marzo de 1857, y fue ratificado por el Constituyente de 1917.

Elementos Jurídicos Fundamentales del Federalismo Mexicano.

La Constitución mexicana establece en sus artículos 40, 41, 115 y 124 los enclaves jurídicos de su sistema federal. Estos artículos sintetizan los principios teóricos y jurídicos en los que descansa el federalismo mexicano, y cuyos elementos característicos pueden resumirse en los siguientes aspectos:

1. El Estado Federal es soberano, y el poder se descentraliza en dos órdenes jurisdiccionales de

para extender o ampliar su ámbito de acción a facultades que no le han sido expresamente otorgadas por la Constitución General de la República.

A mayor abundamiento la fracción XXX del artículo 73 de nuestra Carta Magna establece: "El Congreso tiene facultad: para expedir todas las Leyes que sean necesarias a objeto de ser efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

2. Es parte de la naturaleza jurídica del estado de derecho que rige en nuestro país, que entre la Federación y las entidades federativas exista coincidencia en sus principios de legitimidad fundamentales. Como lo es el Sistema Republicano de Gobierno.
3. La Constitución es el documento que consagra al Pacto Federal. No obstante, cada entidad federativa se dará libremente su propia constitución, pero sin contravenir a la federal. Es decir, los estados son autónomos, puesto que tienen libertad para organizarse como les plazca, siempre y cuando respeten la constitución federal.
4. La estructura del modelo federal mexicano comprende la coexistencia de dos órdenes competenciales y de tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, esto es, la Constitución contempla tres instancias de gobierno a las que el ciudadano está sujeto según sea la competencia y jurisdicción de que se trate; tal y como lo establecen los artículos 40, 41 y 115 constitucionales, que indican que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Federal, que los estados puedan darse así mismos su propia Constitución con plena autonomía dentro de la competencia que les otorga la Constitución Federal y, que los estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.
5. Existen una serie de principios constitucionales que dividen las competencias entre la Federa-

ción y entidades federativas. A saber: facultades o competencias exclusivas de la federación y de las entidades federativas; facultades coincidentes o concurrentes; facultades coexistentes y facultades de auxilio.

Cabe destacar, que en el orden constitucional vigente existen restricciones expresas tanto para los poderes federales como para los estatales, que sólo pueden ser reformadas o modificadas por el poder constituyente en los términos del artículo 135 Constitucional. Un ejemplo de tales restricciones lo encontramos en el párrafo segundo del artículo 24 de nuestra Carta Magna que señala que "El Congreso no puede dictar Leyes que establezcan o prohíban religión alguna".

Es digno de mención que a partir de las recientes reformas al sistema de justicia en caso de controversia, será la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que resuelva, de pleno derecho, los conflictos de jurisdicción que llegasen a presentarse.

En suma, el federalismo mexicano, es un federalismo coordinado, de cooperación y de concurrencia.

El Federalismo en Brasil.

Como se mencionó el federalismo se expandió en el continente, inscribiendo en Brasil otro capítulo de su historia.

El movimiento de independencia de Brasil, consumado en 1822 optó por un régimen monárquico y centralista, sin embargo, los principios federalistas mantuvieron una constante histórica hasta la proclamación en 1831 de una monarquía federal y constitucional.

El sistema federal que se aplicó no fue una copia extralógica del norteamericano sino que se estructuró un sistema propio que respondiera a la realidad brasileña, adoptando algunos elementos federales como las asambleas provinciales, la división de los ingresos fiscales, la eliminación del Consejo de Estado, el carácter vitalicio de los miembros del Senado, sin aceptar la creación de ejecutivos municipales, ni la elección de los presidentes de provincias.

La primera República instituida en 1889 ratificó al modelo federal. Posteriormente, las constituciones del 16 de junio de 1934 y la del 10 de noviembre de 1937, fortalecieron los poderes de la Unión y del Ejecutivo Federal frente a las Entidades federativas. La Constitución de 1937 fue derogada por la constitución liberal de 1945 que continuó con el sistema federal, pero otorgando aún más facultades al Congreso de la Unión, esta tendencia se mantuvo en la posterior Constitución del 67 y en las reformas del 1969.

La nueva constitución brasileña establece que los estados se organizarán y regirán por las constituciones que éstos adopten, observando los principios de la constitución nacional, y consagrando así la autonomía igualitaria entre la federación y los estados.

El Federalismo en Argentina.

Por su parte en 1816 el nacimiento de lo que sería la futura República Argentina, se suscitó la contienda entre la forma de gobierno republicana y la monárquica que desembocó en el establecimiento de una serie de gobiernos centrales unitarios –Constitución de 1826– y algunos intentos federales como el “Pacto del Pilar del 23 de febrero de 1820”. No fue hasta el 4 de enero de 1831 que se suscribió el tratado conocido como “Pacto Federal” que fue ratificado como ley fundamental de la república.

El 31 de mayo de 1853 se dió el acuerdo de San Nicolás, que reunió un Congreso Constituyente y expidió una Constitución que, si bien consagraba un sistema republicano de gobierno e instituía una organización federal del estado argentino, fijo un federalismo debilitado al restringir la soberanía de los estados miembros y posibilitar al gobierno central para intervenir en su régimen interno. Dándose el caso de que más de las dos terceras partes de las provincias estuvieron intervenidas.

El actual federalismo argentino implica que las provincias se dan sus propias instituciones, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional, reconociendo la autonomía de las provincias argentinas en el marco de la supremacía federal.

El Federalismo en Canadá.

Caso distinto del resto de las naciones federales de América lo constituye el federalismo canadiense que difiere del resto en virtud de que Canadá era una Colonia del Imperio Británico y fue éste a través de su parlamento quien promulgó en 1867 la Carta Constitucional de la federación Canadiense (Constitución de la Norte América Británica, de 1867) como un acto gracioso, en el que el Imperio tenía autoridad para otorgar o denegar el autogobierno a sus colonias, conservando para sí la facultad de nombrar al Gobernador General, no así al Titular del Ejecutivo, el Primer Ministro y su Gabinete. Otra peculiaridad del sistema federal canadiense radica en que su régimen jurídico forma parte del Common Law.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el federalismo Canadiense evolucionó tomado un carácter propio para afrontar el reto de los reclamos separatistas de la Provincia francófona de Quebec, creando una nueva filosofía para consolidar las relaciones entre la federación y las provincias dándole un enfoque pragmático que permitió resolver la controversia.

El Federalismo en Venezuela.

En Venezuela, después de tres constituciones centralistas triunfa la idea federal de estado, que quedó plasmada en la Constitución de 1863 como resultado de una larga guerra conocida como la Guerra federal (1859–1863) que culminó con el “Tratado de Coche” sellando la victoria de los ejércitos federalistas. Así, el 23 de marzo de 1864 al sancionarse la Constitución, se estableció el sistema federal que instauró una nueva organización político–territorial que reconoció amplia autonomía a sus estados.

De 1874 a la fecha, Venezuela ha conocido diecinueve constituciones, sin que en ninguna de ellas se efectúen variaciones substanciales al sistema federal de estado. Sin embargo, la Constitución actual presenta algunas debilidades en tratándose de la designación y remoción de los gobernadores por el Presidente, en tanto no se dicte una ley que establezca un sistema de elección democrática, así como por la posibilidad de que la ley na-

cional regule las designaciones de los funcionarios locales y que el Ejecutivo nacional instruya órdenes a los gobiernos locales.

Para finalizar son dignos de mención los intentos centroamericanos y colombianos por acogerse al sistema federal.

El Federalismo en Centroamérica y Colombia

Como se recordará, los países que integran Centroamérica han anhelado constituirse en una federación, anhelo que cristalizó en 1824 con la formación de la Nación Centroamericana y posteriormente, en 1895, en la Constitución de la República Mayor de Centroamérica, formada por El Salvador, Honduras y Nicaragua que evolucionó en 1897, incorporando a Guatemala y Costa Rica, en el Tratado de la Unión Centroamericana y en 1898 consagrado por la Constitución Federal de los "Estados Unidos de Centro América". Sin embargo, un golpe de estado, que derrocó al régimen existente en el Salvador disolvió el congreso federal.

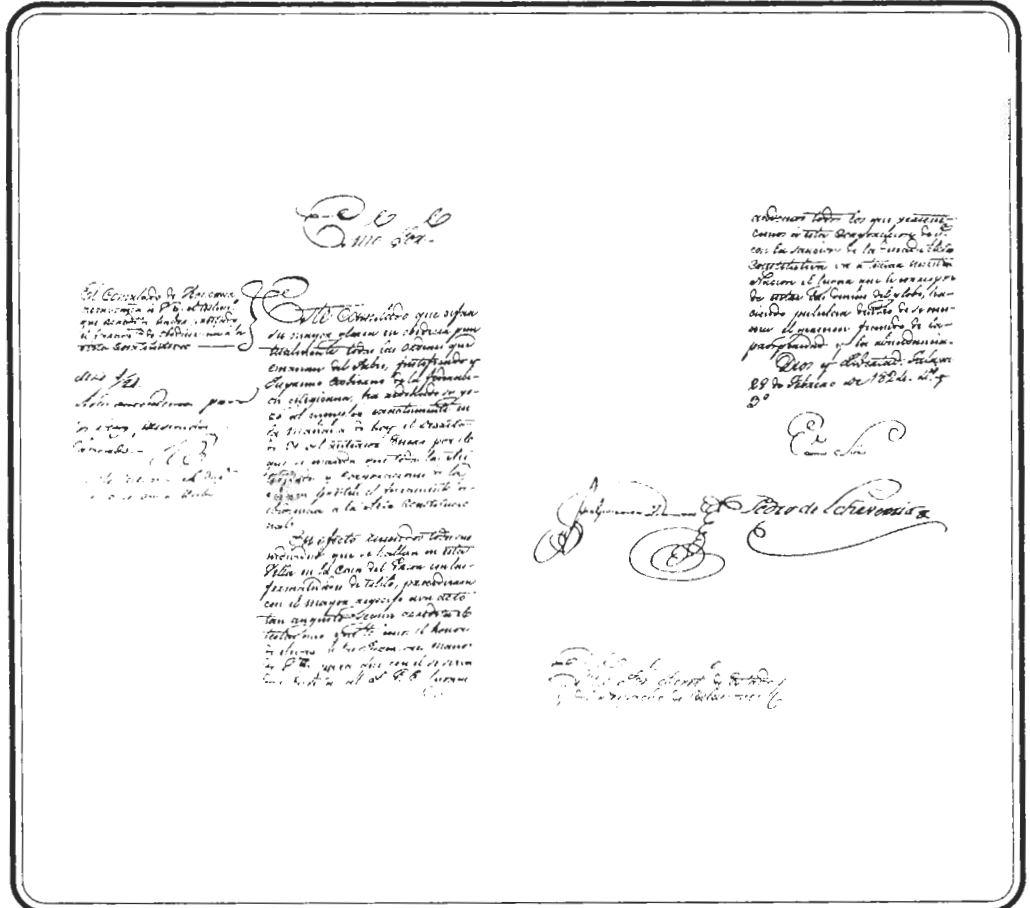
Posteriormente, en 1921 se unieron Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica, en una república federal cuya Asamblea Constituyente emitió la Constitución del 1 de octubre. Sin embargo, un nuevo golpe de estado, en esta ocasión en Guatemala obligó a la disolución de la Federación al decretar éste su independencia de aquella.

Por último, y aunque en la actualidad Colombia no tiene un régimen federal, cabe mencionar que desde su nacimiento a la vida independiente se debatió, al igual que el resto de las excolonias españolas, entre el centralismo y el federalismo, que logró estar vigente de 1857 a 1886. La con-

tienda tuvo su fin con la proclamación de la Constitución de 1886 que estableció la forma republicana y centralista de gobierno.

Caracterización teórica del sistema federal. Federalismo, División de Poderes, Descentralización y Democracia.

Bajo estos antecedentes históricos se aprecia que el tránsito del estado unitario, heredado del pasado colonial americano, al estado federal obedeció esencialmente al grado y profundidad de la descentralización del poder público y a su forma de organización. Así lo concibe el Doctor Hans Kelsen al postular que "el estado federal presenta un grado de descentralización que es todavía compatible con una comunidad jurídica constituida por el derecho nacional, esto es, con un estado, y un grado de centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional, esto es el estado federal ocupa un lugar intermedio entre



Comunicado del cónsul de Veracruz, Pedro de Echeverría, informando que se cumplió el juramento al Acta Constitutiva de la Federación por parte de las autoridades de Veracruz, 28 de febrero de 1824

el estado unitario y la unión internacional de estados².

De lo anterior se desprende que el Sistema Federal deviene de un proceso de integración nacional.

En efecto, el sistema federal de gobierno implica la formulación de un acuerdo político que jurídicamente adquiere el carácter de una alianza histórica.

A partir del "pacto federal" una comunidad de entidades políticas reconocen personalidad jurídica a cada una de sus partes y asumen la unidad soberana del conjunto. Así, se establece un modelo de organización de Estado que distribuye y define órbitas de competencia diferenciadas, donde coexisten el poder de la Federación y, el de los estados federados.

De acuerdo a este esquema inclusivo, abierto a diferentes centros de poder con una delimitación territorial específica, al gobierno federal es competente en la totalidad del territorio de la federación, y se le confieren las facultades y atribuciones que garantizan la unidad de la nación. Los poderes de los estados son competentes cada uno en su territorio y se les asignan ámbitos materiales específicos.

El equilibrio entre los ordenes federal y local permite conciliar el principio de unidad política estatal con el de autonomía de cada una de sus partes, manteniendo un espacio para los cuerpos políticos locales, que al ocuparse y preocuparse del bienestar de su comunidad política, deviene en un crisol de representatividades.

Conforme a estos principios es comprensible que la evolución de los sistemas federales esté indisolublemente vinculado a la división de poderes. Comúnmente en el estado federal los Poderes de la Unión se distribuyen en los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial. Por ello, es mi convicción que esta relación alcanzará niveles simbióticos en el avance del federalismo, ya que éste condicionará necesariamente al impulso de la división de los poderes, en una interrelación continua y progresiva.

A mayor abundamiento, en el modelo federal americano, el poder legislativo federal es bicameral. La Cámara de Diputados o de Representantes congrega a la representación popular, en tanto que la Cámara de Senadores o de los Estados representa a las entidades signatarias del Pacto Federal.

Un hecho trascendente es que en la Cámara garante del Pacto Federal hay un principio de igualdad de representación al margen del número de pobladores de cada entidad. Bajo este sistema los estados participan en igualdad de condiciones en la formación de las normas federales.

Por su parte, el Poder Judicial Federal es el encargado de hacer cumplir la constitución y las leyes que de ella emanen, dando vigencia al estado de derecho. El Poder Judicial es el fiel de la balanza en el sistema de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder público al que se refería Montequieu.

La estructura judicial de los países federales americanos esta constituida, generalmente, por una Corte o Tribunal Supremo de Justicia y por Cámaras Federales, o Juzgados de Distrito o Superiores; además de un Consejo de la Judicatura en los casos de México y Venezuela. Cabe mencionar el hecho de que el poder judicial, a través de la Suprema Corte, se constituye como el poder garante de la Constitución, no como un órgano de la federación sino como un órgano del Estado Federal, es decir como órgano de la totalidad.

Por el contrario, en el modelo de estado unitario la soberanía constituye un atributo exclusivo del estado, es decir la facultad de limitar su propia competencia, sin injerencia de las regiones que lo conforman. Los estados unitarios pueden tener un mayor o menor grado de descentralización y cuan mayor sea este último mayor es su cercanía con el sistema federal.

Podemos, ahora preguntarnos, ¿existe conexión entre la centralización y descentralización como formas de organización y del Estado y las democracias y la autocracia como formas de gobierno?

En nuestra opinión, esta es otra cualidad inherente al Federalismo, su vocación democratizadora,

2 Kelsen, Hans. Teoría General del Estado y del Derecho UNAM.

ya que en esencia la democracia puede ser descrita como un método descentralizador, en virtud de que en la democracia las normas jurídicas y la toma de decisiones se genera a partir del reconocimiento de la pluralidad y la diversidad de un orden de representación social y de participación ciudadana. En cambio, en los estados unitarios las normas son creadas por un sólo órgano de poder y el ejercicio del gobierno se aplica verticalmente del centro a la periferia.

En general, existe correspondencia e identidad entre los principios que inspiran la división de poderes, la descentralización, la democracia y el federalismo.

Hacia un nuevo federalismo

Ahora bien, la afirmación del carácter histórico del Federalismo no puede ni debe ser excluyente, en el contexto de sus primeras y nuevas realidades, pues en el actúan, día a día, las fuerzas sociales con toda su carga emotiva y reivindicadora.

El federalismo requiere una evaluación permanente que le sitúe no como pieza en el museo de la ciencia política, sino como una entidad viva, dinámica, susceptible de ser articulada a las nuevas realidades.

En su evolución el federalismo se ha aplicado de manera diferenciada, adecuando sus postulados a una realidad histórica determinada. Nuestro sistema federal como ya se ha mencionado, es distinto al canadiense, al norteamericano, al brasileño, al argentino o al venezolano, pues cada sistema político responde a determinantes de orden cultural, geográfico, político y social específicas.

Esta condición de flexibilidad y adaptabilidad a las circunstancias es otro de los atributos del sistema federal y constituye una de sus principales cualidades para proyectarse en el porvenir.

¿Qué nos obliga en la actualidad a pensar en la necesidad de un nuevo federalismo, o si se quiere en la regeneración del sistema federal vigente?

¿Qué debe motivar a los estados organizados bajo este régimen y en particular a los estados

federales del continente americano a emprender una revisión del orden de competencias prevaleciente?

La respuesta corresponde a la capacidad que históricamente ha demostrado este modelo de organización del estado moderno para adaptarse, no sólo a una realidad heterogénea, sino también a las necesidades y circunstancias cambiantes.

En los últimos lustros el contexto internacional ha evolucionado aceleradamente, las nuevas condiciones de interdependencia política y de competencia económica de las naciones han generado cambios que impactan a los fenómenos sociales y determinan nuevas exigencias en el orden interior y en las expectativas de desarrollo de los países. Ha ello, se añaden altos índices de crecimiento demográfico y rezagos e inequidades acumuladas que deben ser resueltas aceleradamente ante una sociedad cada vez más participativa y actuante.

"El reclamo democrático, la creciente independencia de la opinión pública, la demanda de participación en la definición y tratamiento de los problemas sociales, la irrupción de la sociedad civil y la idea de ciudadanía, la exigencia de honestidad en la administración pública, la democratización interna de las organizaciones sindicales y empresariales y, la reivindicación de las autonomías locales y regionales han sido los formidables signos de la transformación política de la sociedad"³.

Cuando gravita sobre el Poder Público Federal una excesiva concentración de atribuciones ocurre, necesariamente, una concentración de la responsabilidad sobre el poder que las ejerce. Ello explica la gran vulnerabilidad que actualmente incide en el papel de las autoridades federales frente al poder de la opinión pública. La complejidad de los fenómenos políticos, económicos y sociales exige en consecuencia de una mayor corresponsabilidad, esto es, de una mejor distribución de las cargas públicas entre los diversos niveles de gobierno y la propia sociedad.

En nuestros días podemos ratificar que los principios fundamentales del federalismo son constantes, la vigencia de sus objetivos lo es también:

3 Colosio Murrieta, Luis Donald. Discurso pronunciado ante el Consejo Nacional del Partido Revolucionario Institucional el 25 de noviembre de 1989.

dar viabilidad y unidad al proyecto de nación. Lo que se ha modificado son los parámetros y los referentes en los que el modelo opera, motivando la necesaria revisión del esquema de competencias a efecto de evaluar su vigencia efectiva y en su caso determinar un nuevo orden de responsabilidades y atribuciones en sus distintos niveles de gobierno. Un nuevo orden cuya condición esencial es que sea acorde con los recursos disponibles y con la capacidad de respuesta a los reclamos de la sociedad.

En esencia, el federalismo permite diseñar una estructura de distribución del poder político y del desarrollo económico y social y, en consecuencia, brinda la oportunidad de graduar los márgenes de centralización y descentralización de las materias atribuibles al estado. Lo fundamental es alcanzar un equilibrio que obedezca en todo tiempo y circunstancia a la necesidad histórica y a la visión de futuro que una sociedad determinada comparte.

Ciertamente, el federalismo como modelo teórico no es una panacea, para generar sus mayores beneficios requiere de la suma de voluntades, de la actitud y aptitud de actores sociales, políticos e institucionales involucrados y comprometidos con el afán de trascender al orden práctico y cotidiano. Como la democracia, el federalismo es también un sistema de vida.

Por ello, el Nuevo Federalismo al que aspiramos, busca revertir los efectos negativos del excesivo centralismo que inhibe el desenvolvimiento equilibrado de las regiones y que, en cambio, ha favorecido un verticalismo autoritario, opresivo, insensible e ineficiente.

Por ello, el Nuevo Federalismo, parte del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a la competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales.

El Nuevo Federalismo, propende a que la expresión de la pluralidad social y la diversidad política de los ciudadanos concurre responsablemente a la solución de los problemas locales y al mejor aprovechamiento de las potencialidades, en sus lugares de origen, así como a una más eficaz y eficiente prestación de los servicios públicos.

El Nuevo Federalismo, busca en el consenso promover una distribución real del poder, un nuevo dinamismo para el despliegue de nuestro potencial económico y una acción justa y equitativa para dar solución a las demandas sociales, así como un contacto más cercano entre las instancias gubernamentales y las comunidades.

El Nuevo Federalismo, no es una disputa por la riqueza y por los recursos del país ni, significa debilitar la unidad nacional es, por el contrario la organización política básica que habrá de permitirnos proyectar al porvenir un estado nacional fortalecido.

El Nuevo Federalismo, debe fortalecer cada región como tal, pero con criterios de equidad, ya que no significa el debilitamiento de una entidad o región para fortalecer a otra, sino el apoyo recíproco para el bienestar de todos.

El Nuevo Federalismo, no debe de ser una bandera partidista, sino la batalla de todas las fuerzas políticas por un desarrollo armónico y equilibrado, para el beneficio de cada comunidad con independencia de ideologías e intereses. Mucho menos debe concebirse como una fórmula regresiva para nutrir regionalismos exacerbados, o para conferir ventajas inequitativas que lesionen la esencia de la unidad nacional.

El Nuevo Federalismo, no debe reducirse a la mera transferencia de recursos, sino que implica una adecuada coordinación y redistribución –entre gobierno federal, estatal y municipal– de responsabilidades, atribuciones, recursos, y apoyos específicos para la atención de los asuntos públicos de cada comunidad.

A todo proceso de federalización deberá corresponder un impulso al fortalecimiento de la capacidad de respuesta de las instancias de gobierno receptoras de las nuevas responsabilidades y funciones. Por ello, un aspecto fundamental que debe de contemplarse es el diseño y aplicación de programas de capacitación, actualización, desarrollo y profesionalización de la función pública.

También, se debe explorar mecanismos que estimulen con mayores ingresos a las entidades federativas y a los municipios, ampliando su capacidad para participar en forma directa en la cap-

LA EXCELENTISIMA JUNTA GUBERNATIVA

DEL DISTRITO DE CAMPECHE E ISLA DEL CARMEN,

Declara ser la voluntad de los pueblos del Distrito, segun consta de las actas que se han levantado:

1.º Erigirse en un Estado ó Departamento segun la forma de gobierno que rijan á la Nacion, y de conformidad con los convenios celebrados con fecha 3 del actual, entre las autoridades del Departamento de Mérida y las de este Distrito.

2.º Reconocer como Gobernador del Estado al Excmo. Sr. Lic. D. Pablo Garcia, y como Comandante general del mismo al Excmo. Sr. D. Pedro de Baranda, quienes prestarán ante esta Junta el correspondiente juramento.

3.º El Excmo. Sr. Gobernador procederá desde luego á nombrar un Consejo de Gobierno, compuesto de cinco propietarios y cinco suplentes.

4.º El Excmo. Sr. Gobernador de acuerdo con el Excmo. Consejo, arreglará los diversos ramos de la administracion pública.

Por tanto. manda se imprima, publique solemnemente y circule, para su cumplimiento. En Campeche á diez y ocho de mayo de mil ochocientos cincuenta y ocho.

Pablo Garcia,
presidente.

Juan José Herrera,
vocal secretario.

Declaración de la Excelentísima Junta Gubernamental del Distrito del Carmen e Isla del Carmen, de que es voluntad de los pueblos del Distrito erigirse en un estado de la Federación Mexicana, Campeche, 18 de mayo de 1858.

tación y fiscalización de las fuentes de riqueza, sin menoscabo de la función compensatoria y redistributiva que compete a la federación, garante del desarrollo regional equilibrado.

En conclusión, todo proceso de actualización del sistema federal deberá contemplar las dimensiones siguientes:

a) En su dimensión política, el reordenamiento de competencias que preserve para la federación los poderes necesarios para salvaguardar la soberanía y el desarrollo unitario de la nación; que confiera a los estados y municipios las atribu-

ciones para atender las exigencias de un gobierno más cercano a las necesidades reales y que aliente la participación de la sociedad en el nivel más próximo de la vida comunitaria.

b) En su dimensión cultural, la condición de fortalecer la diversidad cultural y pluriétnica, así como el arraigo a los valores y tradiciones locales salvaguardando la conciencia del ser nacional.

c) En su dimensión social, la promoción de un modelo de desarrollo social más equitativo

fincado en el principio de complementariedad que fortalezca el equilibrio entre regiones y promueva mayor equidad entre grupos sociales y organizaciones comunitarias entre sí.

- d) En su dimensión económica, la mejor distribución de los recursos públicos concomitante y consecuente con el nuevo orden de responsabilidades; así como, la posibilidad de establecer nuevas fuentes de financiamiento público con un sano equilibrio en su esquema de captación y ejercicio consecuente, así como el aprovechamiento óptimo de los recursos y potencialidades con criterios de preservación ecológica.
- e) En su dimensión administrativa, el impulso a la descentralización administrativa que conlleve el desarrollo de la capacidad de gestión de los servidores públicos en todos sus niveles, elimine la intermediación burocrática, genere una dinámica de calidad y cercanía en la prestación de los servicios y que redunde en una mayor transparencia de los actos de gobierno.

En México continuamos empeñados en profundizar los esfuerzos emprendidos para fortalecer la república y consolidar un federalismo vigoroso. En los términos previstos por el Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000 el Nuevo Federalismo dará

causa a los diversos órdenes de gobierno y condensará la voz y el mandato de la diversidad política de la ciudadanía, para que en el umbral del siglo XXI avancemos en el fortalecimiento y vigencia plena del federalismo; sistema político que históricamente ha preservado la unidad de la nación, al tiempo de salvaguardar la riqueza y diversidad de sus recursos y potencialidades.

Estamos en una nueva fase histórica. La democracia gana terreno, nos situamos en la antesala de un sistema federal más atento a la dimensión regional. La oportunidad de concretar en los hechos estos propósitos dependerá en última instancia de nuestra actitud y aptitud para aprovechar óptimamente las riquezas regionales y el potencial cultural y colectivo que le es propio. Gobierno y sociedad debemos articularnos en la actualización dinámica de un pacto federal que responda a los requerimientos nacionales.

En sus más de doscientos años de vigencia, el sistema federal ha podido acreditar su capacidad para que el estado esté en aptitud de conferir unidad a la pluralidad diversa. Pero, es en el contexto actual cuando sus cualidades y potencialidades están llamadas a generar mayores y mejores beneficios ante la exigencia de fortalecer las instituciones democráticas, alentar la participación ciudadana, dar respuesta a las crecientes demandas sociales y estimular el potencial productivo de las regiones.

Es necesario que sean las razones y no las pasiones las que propicien el diálogo entre los agentes sociales y fundamenten las bases del nuevo federalismo.

Desde la expedición de la Constitución Federal de 1917, los mexicanos hemos incorporado nuevos derechos ciudadanos y hemos expedido leyes que perfeccionan el diseño institucional del sistema político mexicano. No es tiempo de divisiones, es tiempo de decisiones, decisiones que nos permitan ampliar los horizontes del desarrollo nacional.

En México el federalismo es la realización más elevada del constitucionalismo. La noción del Estado de derecho sólo encontrará su plena consecución cuando los



Quintas Bella Vista y Toro, por Cícero y Pérez, 1910

poderes de la Unión perfeccionen la distribución de sus competencias en el contexto de un renovado sistema federal.

Con su reforma, el federalismo mexicano se presentará como un cauce político más inclusivo y abierto. La situación histórica y los agentes políticos que impulsen mediante el diálogo una nueva base para el Pacto Federal harán surgir los valores del nuevo federalismo, que permitirá a los mexicanos tomar plena conciencia de su nacionalidad, arraigándose a sus comunidades, participando activamente en el gobierno de su localidad y consolidando su autonomía.

Es fundamental que la expresión jurídica del nuevo federalismo y la cultura necesaria para su sano ejercicio, debe surgir de la comunidad política. Una nueva y más amplia base para el federalismo favorecerá a la democracia, con su diversidad cultural, étnica y económica.

La responsabilidad corresponde a todos y cada uno de los mexicanos, porque el futuro no se construye sólo con la expedición de buenas leyes. El perfeccionamiento democrático y el desarrollo social y económico se lograrán a condición de que gobierno y sociedad trabajemos con la convicción de que hacemos lo necesario para ser mejores.

Las lecciones que surjan del Nuevo Federalismo mexicano coadyuvarán a nutrir el rico acervo del federalismo americano. Señalando nuevos derroteros y horizontes. Demostrando la nobleza y adaptabilidad del federalismo, llamado a ser el propulsor del sistema de estado en el advenimiento del nuevo milenio.

BIBLIOGRAFIA

BURGOA, Ignacio. LA EVOLUCION DE LA IDEA FEDERALISTA. 1961. México.

CAMARGO Pedro Pablo, CARPIZO Jorge, FRONDIZI Silvio, CLIFFORD GRANT James Allan, HERRARTE

Alberto, LA ROCHE Humberto, MAC EHINNEY Edward, PINTO FERREIRA Luiz. LOS SISTEMAS FEDERALES DEL CONTINENTE AMERICANO. Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1972. México.

CARMAGNANI, Marcello. (Coordinador). FEDERALISMOS LATINO-AMERICANOS: MEXICO, BRASIL, ARGENTINA. Fideicomiso Historia de las Américas. Serie Estudios. Fondo de Cultura Económica, 1993. México.

CARPIZO, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. Cuarta Edición. Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa 1994. México.

CARPIZO, Jorge. LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917. Novena Edición. Editorial Porrúa, 1995. México.

COLOSIO MURRIETA, Luis Donald. Discurso pronunciado ante el Consejo Nacional del Partido Revolucionario Institucional el 25 de noviembre de 1989.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Secretaría de Gobernación. Talleres Gráficos de México 1995. México.

DIAZ CAYEROS, Alberto. DESARROLLO ECONOMICO E INEQUIDAD REGIONAL: HACIA UN NUEVO PACTO FEDERAL EN MEXICO. Fundación Friedrich Naumann, Cidac, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial 1995. México.

DIAZ-MONASTERIO-GUREN, Félix de Luis y DEL ARCO RUETE Luis. LA DISTRIBUCION DE LAS FUENTES DE INGRESOS IMPOSITIVOS EN UNA HACIENDA FEDERAL. Instituto de Estudios Fiscales. Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. 1978. Madrid, España.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Quinta Edición, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 1992. México.

HALPERIN DONGHI, Tulio. HISTORIA CONTEMPORANEA DE AMERICA LATINA. Alianza Editorial, S.A.. 1993. Madrid.

HAMILTON Alejandro, MADISON Santiago, JAY Juan. EL FEDERALISTA. Fondo de Cultura Económica. 1994. México

KELSEN, Hans. Traducción García Máynez Eduardo. TEORIA DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho. 1988. México.

MOCTEZUMA BARRAGAN, Esteban. "DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO". En revista Gobiernos, Federalismo y Estado de Derecho. Tercera época. Abril-Mayo 1995. Secretaría de Gobernación. 1995. México.

O. RABASA, Emilio Dr. Coordinador de la Obra .INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTORICOS DE LA REVOLUCION MEXICANA. Secretaría de Gobernación. Septiembre 1991. México.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. Secretaria de Hacienda Y Crédito Público. Talleres Gráficos de México. Junio 1995. México.

QUIROGA LAVIE, Humberto. DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO. Universidad Nacional Autónoma de México, 1991. México.

REYES HEROLE, Jesús. DISCURSOS POLITICOS "AVANCEMOS CON LA Sonda EN LA MANO". Partido Revolucionario Institucional. 1990. México.

TENA RAMIREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Vigésima Novena Edición. Editorial Porrúa 1995. México.

TOCQUEVILLE, Alexis de. LA DEMOCRACIA EN AMERICA. 1963. México.

ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto. "NUEVO FEDERALISMO: ESTADOS SOBERANOS Y MUNICIPIOS LIBRES". En revista Gobiernos, Federalismo y Estado de Derecho. Tercera época. Abril-Mayo 1995. Secretaría de Gobernación. 1995. México.

Teoría y Práctica de la Descentralización y el Federalismo

RAÚL OLMEDO

El tema de la descentralización se enmarca dentro de la teoría general de la economía. Se ha considerado siempre que los dos elementos fundamentales de la economía son la producción y el consumo, y que entre ellos existe una identidad: producción igual a consumo ($P=C$) ¿Por qué esta identidad o igualdad? Porque al producir estamos consumiendo. Por ejemplo, al producir una mesa estamos consumiendo madera, clavos, barniz, herramientas, fuerza de trabajo, etc. De la misma manera, al consumir todos estos elementos estamos produciendo la mesa. Así, producir es consumir y consumir es producir.

Con este razonamiento, los gobiernos de todos los países han formulado sus políticas económicas. Cuando sobrevino la gran crisis de 1929 los gobiernos aplicaron la idea del famoso economista Keynes de aumentar el gasto o consumo públicos para estimular la producción. Esta receta fue aplicada en el mundo hasta finales de la década de los setentas. Entre 1930 y 1980 los aparatos gubernamentales, las burocracias y el gasto público crecieron notablemente y se hicieron onerosos, provocando una crisis generalizada de las finanzas públicas y un estancamiento económico persistente con inflación.

Entonces surgió una tesis opuesta: el ofertismo, monetarismo o neoliberalismo, que planteaba que la crisis derivada del estatismo se debía a la teoría keynesiana de basar el funcionamiento de la economía en la expansión del gasto (demanda). Para salir de la nueva crisis era necesario invertir los términos: estimular la producción (oferta) para así estimular el consumo. Se sacrificó a los trabajadores para privilegiar a los empresarios.

Finalmente, la experiencia nos ha mostrado que durante los casi quince años que el neoliberalismo

Raúl Olmedo

Es Presidente de la Comisión Nacional de Asuntos Municipales del Consejo Político Nacional del PRI.

lleva aplicándose, nuestro país y América Latina en su conjunto han padecido una crisis permanente y un retroceso histórico. Hoy en día los gobiernos no logran recuperar sus economías ni aplicando la teoría keynesiana (estimular el consumo o gasto para reactivar la producción y la economía) ni aplicando la teoría neoliberal (estimular la producción u oferta para reactivar el consumo y la economía).

Sin embargo, desde finales de los sesentas surgió una tercera teoría, que ponía el acento en la distribución. Hasta entonces, los economistas habían considerado a la distribución como un aspecto secundario y hasta superfluo. Concebían a la economía como una relación entre producción y consumo exclusivamente, y pensaban que la distribución era un simple puente, una mediación, un canal de comunicación pasivo entre producción y consumo. La distribución había quedado descartada de los esquemas de la economía política.

El fracaso de las políticas económicas hasta entonces ensayadas (keynesianismo y neoliberalismo) han hecho volver los ojos hacia la distribución. Si el estímulo dado a la producción y al consumo ha sido incapaz de sacar de la crisis permanente a la economía, se debe a que el canal de comunicación entre ambos factores se ha roto. Si la distribución falla, ni producción ni consumo pueden llevarse a cabo correctamente.

El axioma de que la producción es consumo y el consumo es producción había eclipsado y ocultado el hecho de que lo que hace posible que la producción cree consumo y el consumo producción es, precisamente, la distribución. La distribución ajusta la producción al consumo y viceversa. Si la distribución llega a deformarse, tanto producción como consumo se deforman también y no llegan a realizarse de manera adecuada.

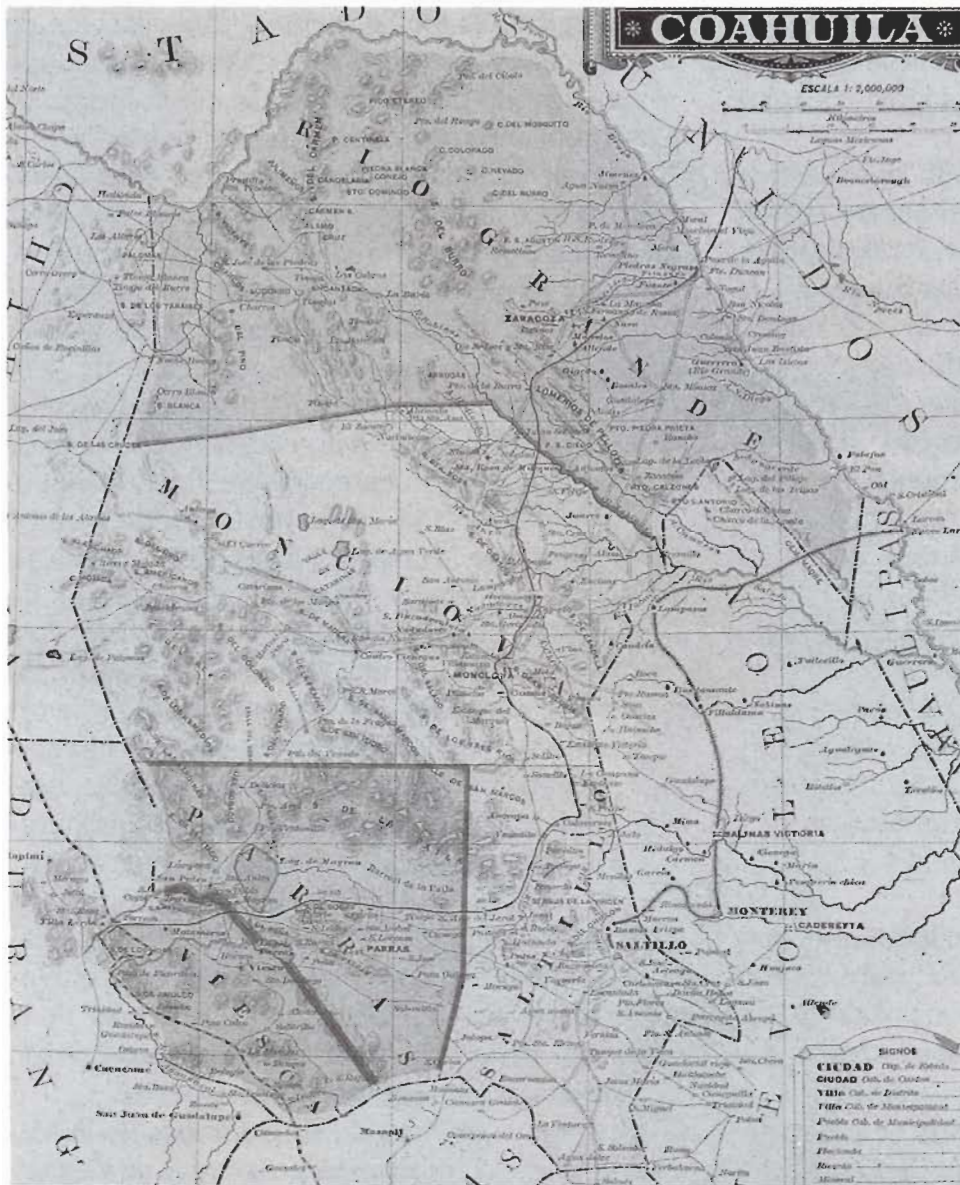
La distribución aparece hoy –en esta crisis persistente– como el factor activo que decide el destino de la producción y del consumo. De elemento neutro, superfluo, velado o pasivo, la distribución se convierte en elemento determinante de la economía y, por ende, de la política y de las relaciones sociales.

Es la distribución excesivamente centralizada de la riqueza, del ingreso y de la actividad económica en un sector muy pequeño de la sociedad y en unas cuantas regiones con alta densidad demográfica y económica, lo que está bloqueando el funcionamiento de la economía. Una distribución descentralizada hacia la sociedad en su conjunto y hacia todas las regiones del país estimulará tanto a la producción como al consumo.

Centralización y descentralización son formas de la distribución. De aquí que la teoría de la descentralización es, a final de cuentas, la teoría de la distribución dentro de la tríada producción, distribución, consumo.

La descentralización es una idea que está presente en nuestro país desde hace varios lustros. Se le ha presentado como un elemento fundamental para la modernización integral del país, en la medida en que contribuiría: a distribuir equitativamente las competencias y los recursos del Estado entre federación, entidades federativas (estados) y municipios; a acercar la toma de decisiones a los ámbitos mismos donde se generan las demandas sociales y que requieren de una acción inmediata y eficaz; a aprovechar mejor los progresos tecnológicos, que en las actuales condiciones de globalización económica son imprescindibles para ser más competitivos en el mercado internacional; a repartir el poder y la riqueza nacionales, que se han ido concentrando cada vez más. Los propósitos son loables, pero la realidad es desalentadora.

A nivel mundial –y México no es la excepción– las tendencias a la concentración y centralización de la riqueza y del poder siguen siendo predominantes. La globalización ha acelerado los flujos concentradores y centralizadores en las últimas dos décadas. La causa de este fenómeno radica en las diferencias y desigualdades de la productividad entre unos países y otros, y dentro de un país, entre regiones y unidades productivas. Al enfrentarse en el mercado, los países, regiones o unidades productivas con mayor grado de productividad tienden a obtener mayores ganancias que los de menor grado de productividad. De esta manera, se generan flujos de valor que se despla-



Mapa del Estado de Coahuila, Atlas Mexicano, 1884.

zan de las entidades menos productivas hacia las más productivas. Este es el ABC de la economía, que explica la famosa "acumulación del capital" (centralización y concentración), la cual hizo posible el surgimiento del sistema industrial. En nuestro tiempo, las diferencias de productividad entre países desarrollados y países subdesarrollados se han profundizado, por lo que estos flujos de valor se han incrementado y acelerado, acentuando la acumulación, la concentración y la centralización de los recursos y del poder en las grandes potencias industriales, en detrimento de las economías de los países con menor grado de productividad.

En el interior de nuestros países subdesarrollados las diferencias de productividad entre el campo y la ciudad se amplían rápidamente, haciendo que los flujos de valor que van del campo a la ciudad descapitalicen al medio rural y lo empobrezcan progresivamente. En todo el tercer mundo el campo ha quedado prácticamente en ruinas.

Históricamente, el proceso de acumulación, centralización y concentración, propició el surgimiento del sistema industrial que permitió a la sociedad progresar en su bienestar. Sin embargo, desde hace tres décadas el sistema industrial entró en decadencia. Las agricultoras del tercer mundo fueron las primeras en deteriorarse. Luego vino la declinación de la industria, desde hace quince años, para arrastrar en su caída a la economía en su conjunto. La economía mundial ya no genera empleo sino desempleo desde hace casi veinte años.

Las recientes revoluciones tecnológicas han profundizado las desigualdades en productividad y han acelerado el proceso de centralización. Las regiones con menor grado de productividad ya no pueden competir en el mercado internacionalizado, sus economías se destruyen, sus habitantes se quedan sin empleo y sin ingresos, se empobrecen. Esto quiere decir que el consumo disminuye y que los mercados se estrechan.

Se sabe que a medida que una familia se enriquece, la parte que dedica al consumo se va reduciendo proporcionalmente, mientras que una familia que vive al día tiende a consumir todo lo que gana. Así, mientras más se concentra la ri-

queza el consumo de la sociedad en su conjunto tiende a disminuir. La extrema centralización y concentración de la riqueza y del ingreso desploma los mercados.

El problema de la concentración en nuestros países subdesarrollados es que el ahorro de los ricos tiende a fugarse hacia los países desarrollados. Al mismo tiempo, al abrirse las fronteras a la competencia internacional el flujo de valor tiende a desplazarse hacia las empresas de los países desarrollados que son las que tienen el mayor grado de productividad. Así, nuestros países subdesarrollados se descapitalizan doblemente. Sin ahorro interno no hay inversión interna. Y si no hay inversión no hay crecimiento económico. Esa es la causa de la década y media pérdida en América Latina. La falta de ahorro e inversión internas es suplida por el ahorro e inversión externas. Pero aún así la economía no crece porque el ahorro es en su mayor parte especulativo (causando devaluaciones y desequilibrios financieros permanentes) y la inversión está orientada a intereses ajenos a la sociedad nacional y no generar empleo.

La caída del ahorro interno es un fenómeno que se generalizó en el tercer mundo a partir de la liberación del mercado internacional y de la eliminación de los proteccionismos. En la Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas que tuvo lugar en Toluca hace tres años se presentó un estudio comparativo entre cerca de 120 países que mostraba cómo el ahorro interno, que promedió durante varias décadas un 20% del Producto Interno Bruto, se desplomó al 10% desde el inicio de la década de los ochentas. El desplome del ahorro interno provoca la caída del crecimiento económico. En México el Producto Interno Bruto creció entre 1940 y 1980 a un promedio anual del 0.5%, mientras que los quince años que han seguido el crecimiento ha sido nulo, al mismo tiempo que la población aumenta al 2% anual.

Dentro de esta visión retrospectiva podemos decir que la descentralización ha sido un buen deseo, un discurso alentador, pero que en la práctica la centralización se ha reforzado. Las fuerzas centralizadoras, intensificadas por la revolución

tecnológica y la globalización y liberalización de los mercados internacionales, siguen derrotando y subyugando a las fuerzas descentralizadoras. Casi podríamos decir que la descentralización está perdiendo la batalla que inició con entusiasmo hace quince años. Estoy convencido de que en el largo plazo la descentralización ganará la guerra, pero por lo pronto está perdiendo las batallas.

En el aspecto político, las fuerzas descentralizadoras han tenido un poco de más éxito. Hay un clamor generalizado de que la centralización constituye el gran bloqueo para el desarrollo de nuestro país. Durante su campaña electoral, el entonces candidato del PRI, Miguel de la Madrid, planteó con énfasis que la crisis de 1982–1983, muy aguda aunque de menor magnitud que la actual de 1995–1996, era una crisis de centralización. Para resolver la crisis, era necesario descentralizar. De la Madrid explicaba que la centralización había cumplido su papel de unificador de la nación porque permitió construir con grandes recursos centralizados la infraestructura para el desarrollo: carreteras, presas, escuelas, hospitales, energía, etc. Pero cumplidos esos objetivos la centralización había entrado en rendimientos decrecientes y negativos que culminaron en la crisis y en el bloqueo de las fuerzas productivas. Para salir de la crisis era necesario pasar a la descentralización de la vida nacional en todos sus aspectos.

Desde el comienzo de su gobierno, de la Madrid estableció ambiciosos programas de descentralización de la administración pública. Impulsó la reforma municipal, a partir de la reforma del artículo 115 de la Constitución que dio a los municipios mayores poderes y facultades. Era una nueva práctica de la descentralización, muy animosa. Al maestro Gustavo Martínez Cabañas y a mí nos tocó recorrer todo el país para alentar el movimiento municipalista y descentralizador. Avanzaba la concientización de que buena parte de los problemas nacionales podría solucionarse si se desarmaba la excesiva centralización y se transfería poder político, administrativo, económico y cultural hacia los estados y los municipios.

Los terremotos de septiembre de 1985 constituyeron otro jalón enorme en la práctica de la des-

EXCELENTÍSIMO SEÑOR. Al fin ha sido necesario ceder a circunstancias poderosas y no he podido evitar, ni me han dejado arbitrio para elegir lo mejor, y he venido al caso: consentir en que esta Provincia con la Tejas se erija en Estado de la Federación; para evitar su nulidad afrancesa, o su absoluta disolución. El mundo sabe con cuantos afanes y trabajos de once años procuré y conseguí en España la unión de esas cuatro Provincias: ellas ignoran los esfuerzos que hice en el año anterior para consolidar esa unión, no pueden ignorar los esfuerzos que constantemente he hecho desde aquí para que Santander viniera voluntariamente a esta unión de la que en mi juicio debía la mayor y más pronta prosperidad de todas. Más por desgracia, lo que hizo acaso por su bien, he reducido en su daño. Hablo del establecimiento de Diputados Provinciales primero en Santander y después en esta y Tejas, decretado por el primer Congreso General. Este paso disolvió las relaciones que uníales a las cuatro primeras y puso en movimiento las pasiones de sus habitantes hasta hacer no solo que se dividiesen sino que se chocasen entre sí: Monterrey aspiro siempre a la unión de las cuatro pero siempre sin poder un punto en razón de capital, pues en este punto no he podido convencer a su Diputado; y aunque yo en nombre de esta Provincia cedía en favor de Monterrey, Santander apoyaba en su distancia, y en otras razones que no haya para que exponer insistió en su separación y fue eligida en su Estado con el nombre de Tamaulipas.

En tal situación me pareció consultaba al mayor bien posible de las otras tres, procurando se reuniesen unidas formando el Estado Interno de Oriente. Así lo resolvió el Congreso en el Acta Constitutiva y leyes de convocatoria; más aun de este bien se ha querido privar, estas provincias, pues la Diputación y Ayuntamiento de Monterrey representación pidiendo si uniesen las cuatro Provincias. De no, se concediese al Nuevo León el carácter de Estado y si a esto no hubiese lugar se le redujese al del mero territorio antes que dejase en unión con Coahuila. Vuestra Excelencia y los habitantes de esa Provincia deben haber visto las exposiciones de Monterrey y por eso no me detengo de repetir las razones que comprueban, no pudiendo dejar de sentir que cuando trataban de unir las cuatro Provincias usando de medios y razones que antes cedían exitarias como de hecho le sucedió respecto a Tamaulipas, de la cual hicieron una pintura degradante.

En tal conflicto, me ha parecido que insistiendo yo en la unión de las cuatro Provincias no la conseguiría, por que solo San Carlos ha hablado en contra de lo establecido, y si en su día en la unión de las tres como está en el acta resultarían mas males que bienes al Nuevo León, y Coahuila, por mandaje forzado.

Occupando día y noche de la suerte futura de mi amada Provincia, pensé alguna vez su unión con Durango o Zacatecas, y muchas veces pensé unirla al Potosí; más todo me representaba gravísimos inconvenientes, pues aunque a los partidos de parias y el Sancho Podese van bien el unirse a cuales quiera de aquellos tres Estados, esto no puede convenir a los partidos de Morelos y del Rio Grande en razón de su enorme distancia hasta San Luis, Zacatecas o Durango. Robado pues de dificultades y de inconvenientes para hacer el bien en toda mi provincia, me ha parecido lo menos malo debería por la independencia de su integridad, confiando todo a las virtudes y al buen juicio de sus hijos. Aun fíjase otra idea, me atormentaba en extremo la cuestión de preferir para su bien a la Estancia a la clase de Territorio de la Federación; antes bien de fijarla en el rango de Estado Libre una Provincia que ha figurado con honor por once años en los diversos Congresos de España, teniendo una parte activa en su Constitución y en sus leyes liberales, que ha tenido igual influencia en dos Congresos Mexicanos y que está habitada por sesenta mil hombres laboriosos en todo género de industria, de una lengua, de una raza de un carácter noble y conocido entre los cuales se encuentran valientes militares, propietarios acomodados, y de buen juicio y de buenas luces en su clase, y que además cuenta con bastantes hijos que habiendo seguido la carrera de las letras se hayan en estado de dirigir en sus negocios, difíciles e intrincados, no puede presentarse un cuadro de degradación y nulidad, cual corresponde a un país que debe estar reducido a la dependencia pueril de Territorio de la Federación.

me dedica pues por el segundo extrínico, y he consentido en situación tan complicada en que Coahuila sea un Estado de la Federación Mexicana.

Veamos primero cuales son las obligaciones de un Estado para después venir a examinar si Coahuila tiene recurso para cumplirlos. Todas se encierran en dos, formar su Gobierno interior y mantenerlo con exactitud. Para lo primero se han menester hombres, y hombres sabios, virtuosos y capaces de gobernar a sesenta mil hombres suyos, y quien duda que Coahuila tiene hijos capaces y muy dignos de hacer su felicidad desempeñando las plazas de su Gobierno? Si recorro en mi memoria la lista de mis competidores en ella hallo una respuesta satisfactoria, y si bendo la vista sobre muchos Estados circunvecinos mi satisfacción se aumenta.

Juro a Dios que me he ocupado día y noche pensando en lo mejor para mi Provincia; la conservación de su integridad por la unión general y fraterna de todos sus pueblos, y de todos sus hijos es el principio de la base necesaria de su felicidad y su gloria; yo espero de la docilidad y del buen juicio de mis paisanos que se unirán cordialmente para salvar dicha integridad, en uniéndose a salvarla y a establecer luego el Congreso de nuestro Estado y su Gobierno interior, todas las demás dificultades seguirán venciendo fácilmente, así mismo yo trabajaré cuanto pueda y mataré los brazos y cara a cara por que se arreglen las cosas de una manera digna de mi Patria y las mas ventajosas en cuanto sea posible para los Partidos del Norte. Pero si contra mis esperanzas observare divisiones ilegales por parte que me obligare a la ley aunque tenga que brigar en mi pecho los mas vivos sentimientos ya que hoy no pueda dejar de pertenecer a Coahuila, procuraré no...

Reciba esa excelentísima Diputación esta larga y difusa carta tenga la bondad de trasladarla a los Ilustres Ayudamientos y buenos pueblos de Coahuila como el futo desear que siempre he profeso ha mi Patria. Para escribirla he tenido que robar tiempo al sueño y a gravísimas ocupaciones, y por eso no será extraño que contenga algunas inexactitudes, pero ella contiene las efusiones mas sinceras de mi corazón sacrificado siempre por el mayor bien y por la gloria de Coahuila y de sus hijos.

Dios, Libertad y Federación.
Méjico a ocho de mayo de mil ochocientos veinte y cuatro - JOSE MIGUEL RAMOS ARIZPE - A la Excelentísima Diputación del Estado de Coahuila

Carta de Ramos Arizpe a la Diputación de Coahuila

centralización. Ante la magnitud de la catástrofe, las limitaciones del gobierno para afrontar la situación fueron suplidas por la iniciativa de la sociedad que se organizó para levantar los escombros y rescatar a los vivos y a los muertos, así como para dar asistencia y aliento a los damnificados. Un poderoso movimiento urbano que exige capacidad de decisión sobre su ámbito local surgió de los terremotos.

Dos grandes vertientes de la descentralización surgen, así, en la primera mitad de los ochentas: la que parte del gobierno (la descentralización desde el centro) y la que parte de la base social (la descentralización desde las comunidades sociales).

El municipio ha ido tomando importancia poco a poco. Después de la Constitución de 1917, don-

de se elevó a rango constitucional, el municipio permaneció fuera de las preocupaciones nacionales hasta principios de los sesentas en que Carlos Madrazo –sensibilizado por la crisis, las grandes huelgas de 1958–1959 y la revolución cubana– planteó un necesario proceso de democratización política sobre la base del municipio. Pero el caciquismo acabó por derrotar a Madrazo.

El movimiento estudiantil de 1968, coincidente con otros movimientos semejantes en el mundo, fue un reclamo democratizador que contribuyó de manera decisiva a tomar conciencia de los excesos represivos de la centralización del poder.

A finales de 1976 sobrevino la primera de una serie de crisis financieras y económicas de fin de sexenio. Por primera vez hubo alarma por la caída de las finanzas municipales. En 1940 los munici-

pios recibían, en su conjunto, el 8% de los ingresos federales. Para 1980 sólo recibían el 1%, totalmente insuficiente para que al ayuntamiento pudiera promover el desarrollo de su comunidad. El entonces presidente López Portillo creó, por primera vez, la unidad de apoyo a estados y municipios, adscrita a la Presidencia, con un enfoque de reforma administrativa local.

El PRI creó, durante la campaña de de la Madrid, una sección de fortalecimiento municipal para promover debates y propuestas. En 1983, la reforma municipal planteada por el presidente de la Madrid fue aprobada por el Congreso de la Unión, con una concepción de reforma política. El auge y el entusiasmo de la práctica municipalista durante el sexenio de

de la Madrid desaparece en el sexenio de Carlos Salinas. Aparte de la sospecha de que el Programa Nacional de Solidaridad sustituyó, e incluso vulneró, al municipalismo, existe evidencia de que en toda América Latina decayeron los esfuerzos para fortalecer al municipio. Los

programas contra la pobreza, auspiciados por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, fueron manejados directamente por el gobierno federal y aplicados directamente en las comunidades sociales, sin pasar por los gobiernos municipales.

En 1985 –año de los terremotos– aparecen en los estados de Tabasco y Tlaxcala dos expresiones de una nueva manera de ver la descentralización municipal.

En Tabasco, el entonces gobernador Enrique González Pedrero, un reconocido intelectual de

izquierda, promueve la descentralización del poder municipal del ayuntamiento hacia las comunidades sociales que conforman al municipio. Ante el fenómeno de la dispersión de la población rural, acentuada por la cantidad de lagunas y ríos que se desbordan en tiempos de lluvia, impidiendo la comunicación y obligando a la autosuficiencia, González Pedrero buscó integrar a varias comunidades dispersas pero aledañas para formar una comunidad más amplia, a las que llamó «centros integradores». Reformó la Constitución local para otorgar a estos «centros integradores» capacidad de autogobierno y un conjunto de atribuciones municipales. Creó así, de hecho, un cuarto nivel de gobierno, el gobierno de la comunidad,

como el lugar de «aterrizaje» del gobierno municipal, estatal y federal. El estado de Tabasco quedó organizado en 17 municipios y alrededor de 250 «centros integradores». Fue a primera expresión práctica de la descentralización al interior del municipio: la descentralización del ayuntamiento central hacia las

comunidades sociales concretas.

Al mismo tiempo en Tlaxcala el gobernador Tulio Hernández promovía una reforma semejante, creando la figura del «regidor de pueblo». El ayuntamiento central ya no designaría al delegado o agente municipal en los pueblos interiores del municipio sino que serían elegidos por las propias comunidades y formarían parte del ayuntamiento como «regidores de pueblo». Los ayuntamientos, antes formados por un promedio de ocho regidores, pasaron a ser ayuntamientos formados de veinte, treinta o cuarenta regidores, tantos



Fachada, Escuela Normal del Estado de Coahuila, 1922

como pueblos hubiesen elegido representantes. A los regidores de pueblo y a las comunidades se les descentralizaron algunas facultades municipales.

Diez años después, en 1995, los pueblos tlaxcaltecas, de fuerte componente indígena, habían asimilado la experiencia de los «regidores de pueblo» y exigieron enfáticamente mayor autonomía política y económica. El gobernador José Antonio Álvarez Lima promovió una reforma en la Constitución local para crear la figura de «presidencia municipal auxiliar». Los 400 pueblos tlaxcaltecas, agrupados ahora en 60 municipios (se crearon doce municipios más en 1995) conforman un cuarto nivel de gobierno. Las «presidencias municipales auxiliares» tienen ahora más atribuciones municipales. Tlaxcala es otra experiencia en la práctica de la descentralización del ayuntamiento municipal hacia las comunidades concretas.

El primero de enero de 1994 la rebelión de los indígenas de Chiapas irrumpió al grito de autonomía para sus pueblos y para sus etnias. La consigna fue asumida por los once millones de indígenas del país pertenecientes a las más de 50 etnias. Reclaman que sus pueblos tengan capacidad de autogobierno y facultades municipales. En otras palabras, reclaman que se les reconozca como cuarto orden de gobierno, reconocido constitucionalmente. Y que a sus etnias, las cuales trascienden a los territorios municipales e incluso estatales, se les reconozca como otro orden de gobierno, un quinto orden.

En las ciudades los movimientos urbanos, en barrios pobres, en barrios de clase media y en barrios ricos, reclaman capacidad de decisión y facultades municipales en lo que se refiere a sus ámbitos microlocales, a fin de encontrar soluciones participativas a los problemas que los aquejan y que el ayuntamiento central (o la delegación, en el caso del DF) es incapaz de resolver.

Esta sucesión de hechos indica la existencia de un proceso de toma de conciencia de la ciudadanía, que exige derechos políticos para sus comunidades concretas: piden autonomía local, es decir, piden que se les permita elegir a sus representantes comunales y que se les otorguen facultades municipales.

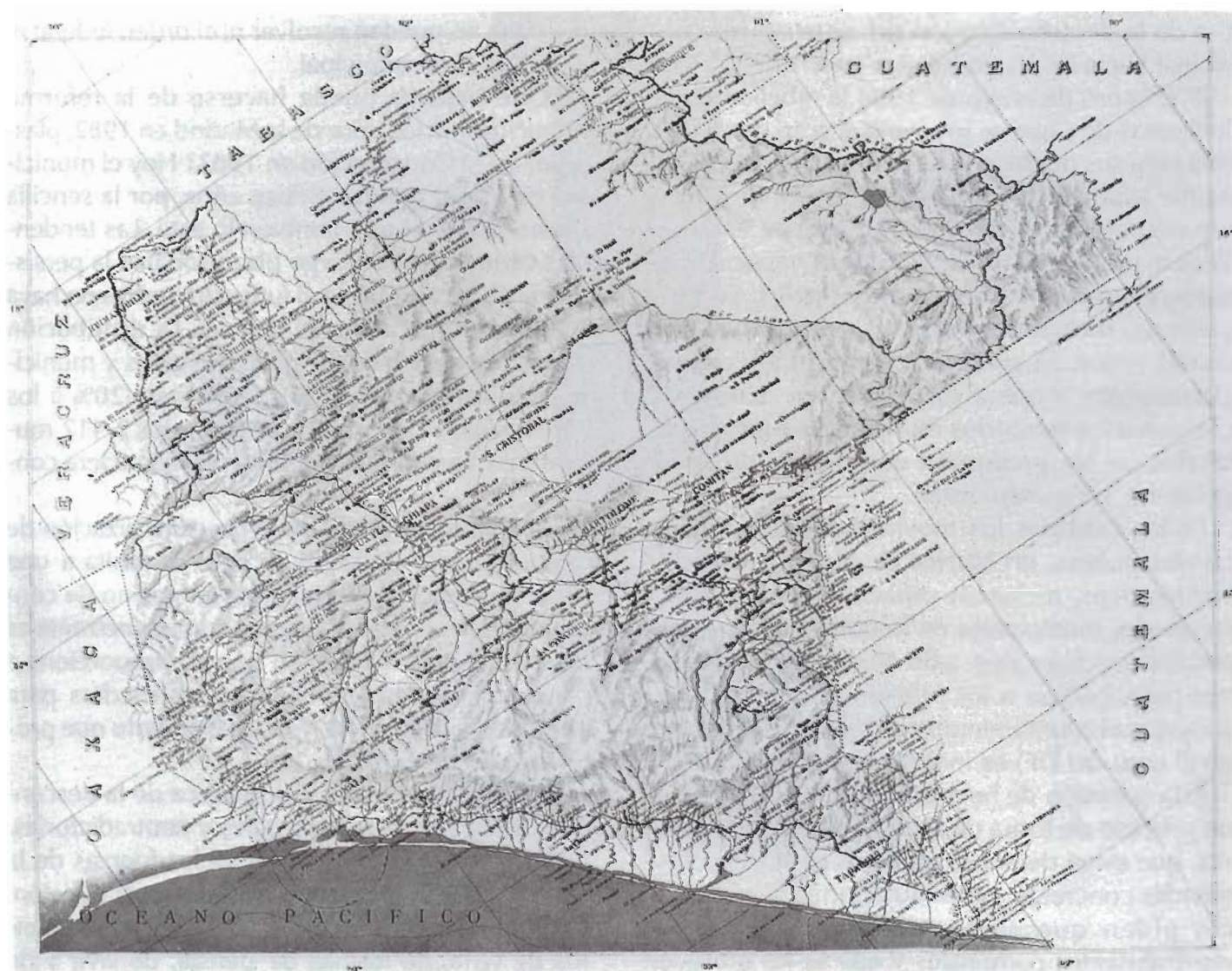
Supongo que este reclamo de autonomía municipal por parte de las comunidades concretas es una manera de reaccionar contra la terrible crisis económica, política y cultural que nos azota. Frente a la dependencia brutal que impone el libre mercado, las comunidades buscan la autonomía y la libertad necesarias para defenderse contra la crisis.

El municipio que rige en América Latina ha dejado de ser operativo. Es el municipio que sirvió a los españoles para conquistarnos y colonizarnos y que sigue sirviendo a los nuevos conquistadores y colonizadores. La profundidad de la crisis actual, que lleva ya treinta años, está haciendo que las comunidades busquen las nuevas formas sociales que les ayudarán a dar solución a los problemas que el sistema industrial está produciendo y que no pueden resolver ni el orden federal ni el estatal ni el municipal.

¿Qué balance puede hacerse de la reforma municipal iniciada por de la Madrid en 1982, plasmada en la Constitución en 1983? Hoy el municipio está peor que hace doce años, por la sencilla razón de que el país también lo está. Las tendencias económicas de largo plazo señalan la persistencia de la caída hacia el futuro, mientras no haya cambios estructurales (a definir). La distribución de los ingresos federales hacia estados y municipios no rompe sus límites históricos (20% a los 31 estados, y de ese 20% el 20% a los 2,412 municipios). La centralización fiscal y financiera continúa.

Han habido avances en la descentralización de la educación y de la salud. Pero se limita a una descentralización administrativa, mas no de contenidos. Un sistema educativo homogeneizante es inservible en la medida en que no proporciona a las comunidades tan diversas los medios para defenderse de la crisis, y es un elemento que propicia ingobernabilidad.

En síntesis, la teoría y la práctica de la descentralización son muy desiguales y contradictorias. Es una lucha permanente entre las fuerzas de la centralización y las fuerzas de la descentralización. Es una guerra de posiciones, de intereses, de puntos de vista, de formas de pensar, de vivir y de sentir.



Mapa del Estado de Chiapas, Atlas Geográfico de la República Mexicana, 1919-1921

Federalismo, Soberanía Estatal y Autonomía Municipal. Un Reto de las Ciudades Mexicanas. Patrimonio Cultural de la Humanidad.

JOSÉ MANUEL MALDONADO ROMERO

Unidos por el pacto federal, con una idiosincrasia e historia propias, nuestros estados se manifiestan en el escenario nacional, como entidades de avanzada; que participan en la redefinición de un federalismo combativo y representativo de todos. Porque esta forma de gobierno, que ha sido históricamente debatida y determinada desde los avatares del siglo XIX, nos reclama fortalecerla, para ampliar los horizontes de participación de las soberanías locales, con un renovado municipalismo que esté a la altura de miras que nos exigen nuestros ciudadanos.

Para nosotros el federalismo no es una confusión de significados, pese a que en términos de cultura política se use para designar objetos diferentes; por un lado, aquella que define a la teoría del estado federal, y por otra, la que hace referencia a una visión global de la sociedad. El reduccionismo explícito en la teoría del estado federal, lo enriquecemos con el abono de las características que postula la sociedad mexicana, para que hagan funcionar nuestras instituciones políticas.

Los constituyentes del 17, Heriberto Jara e Hilario Medina, tenían razón, cuando aducían que para generar un municipio libre y democrático, era indispensable resolver los aspectos económicos, pero también los políticos —y los últimos no pueden resolverse si no se garantizan los primeros—. Por ello entendemos, que los ayuntamientos no son simples demarcaciones geográficas, sino las comunidades originarias donde se ha fundado y constituido el pacto federal; célula fundamental de la nación, y reunión básica ciudadana, que es ante todo expresión de soberanía popular.

midad se basa en la soberanía popular, y en la aplicación decisoria de las mayorías por las constantes y periódicas elecciones, así como dirección y conducción corresponsable del quehacer gubernativo.

Para nosotros, la auténtica soberanía popular lo es, sólo cuando ésta se produce en libertad; por ello debemos manifestar nuestra voluntad, de aprovechar los extremos que el artículo 115 concede al municipio mexicano, y concurrir a este foro nos relaciona, acrecienta nuestras miras y fortalece las prerrogativas municipales.

Zacatecas se enorgullece de pertenecer a las ciudades mexicanas que han sido reclamadas por la UNESCO, como patrimonio cultural de la humanidad; la ciudad de Guanajuato fue declarada en 1988, los centros históricos de la ciudad de México y Puebla en 1987, así como también la zona histórica de Oaxaca, las zonas históricas de Morelia y Zacatecas en 1991 y 1993 respectivamente; porque en ellas se expresa el reconocimiento a su cultura, tradición, urbanística y arquitectónica que nos legaran nuestros predecesores. De allí que el compromiso asumido frente al mundo, sea la preservación e impulso de tan majestuosas ciudades.

Creemos en México y nuestras instituciones republicanas; por ello, cuando las autoridades constitucionales de éstas nos hacen un llamado para cerrar filas por la patria, en beneficio de nuestras instituciones, municipios y ciudadanos, para generar nuevas expectativas de desarrollo y hacer un compromiso fraterno que nos unifique, para que hagamos realidad la noble utopía de coordinación y respeto en la diversidad.

Ciertamente, México es uno, pero cada región manifiesta sus peculiaridades, es un mosaico pluricultural, la diversidad se hace evidente y enriquece a la patria que aspiramos; por ello, requerimos definir metas comunes y consolidarnos como ciudades hermanas y tengamos una comunicación constante, un intercambio cultural, económico y turístico, de modo tal, que fortalezcamos nuestros municipios.

Estamos convencidos, que la búsqueda de mecanismos que impulsen la producción; incentiven

la creación de fuentes de empleo; el fortalecimiento de las cámaras de comercio, industria y turismo, serán instrumentos de transformación de nuestras ciudades; el fortalecimiento municipal que nos reclaman nuestros vecinos, pasa indiscutiblemente por allegarnos recursos propios para la eficiente y expedita prestación de los servicios públicos que nos competen. Municipios así entendidos, harán de la autosuficiencia, autodesarrollo y autoseguridad, una realidad de la añeja aspiración de la autonomía plena de los mismos.

Bien sabemos que una de las grandes limitaciones que enfrentamos será la efímera duración de las administraciones municipales, por ello, debemos comprometernos a impulsar dos cosas: 1) incremento del periodo de tres a cuatro años y; 2) signar planes intermunicipales donde se cumplan mediante convenio expreso los fines, metas y objetivos comunes que nos tracemos, de modo tal, que pueda exigirse la continuidad y cumplimiento de los mismos.

También estoy convencido de que actuar en unidad, y en la diversidad de ideologías y principios partidarios, manifiestos en estas ciudades y autoridades, serán un ejemplo para el resto del país, porque la vocación democrática y plural que asumimos, es de respeto a la diversidad y pluralidad de nuestro pueblo, y antes que obstáculo al trato fraterno que como mexicanos nos debemos, nos refleja y legitima.

Sólo imaginemos la nobleza de un proyecto plural, que beneficie a nuestros pueblos y que acreciente nuestras expectativas de desarrollo. Hacer del municipio casa de todos, es retornarlo al ciudadano, su soberanía originaria para que lo tome en sus manos; la participación de todos los sectores sociales en este esfuerzo, impactará definitivamente en sus condiciones de vida, procurará un municipalismo más libre y democrático, cuando pueda generarse recursos propios y no viva de partidas o presupuestos derivados de otras instancias.



Mapa del Estado de Querétaro, Atlas Mexicano, 1884

Reflexiones sobre el Federalismo

RICARDO A. CAMARENA MEDINA

El México de hoy camina de cara al fin del milenio con una renovada visión de las estructuras gubernamentales y de la cada vez más dinámica participación de la sociedad que la integra.

Hoy como antes en el proceso histórico de nuestra Nación reconocemos en el Municipio, no sólo el primer punto convergente entre la sociedad y el Gobierno, sino también a partir de esta relación hemos encontrado en este cause la canalización de la exigencia social que sin duda ha impulsado un cambio constante en la concepción y en la función del Municipio.

Encontramos estos antecedentes en la primera Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en la Constitución Política de 1824, reafirmandose en la de 1857, para ser reformado y quedar plasmado en nuestra Carta Magna de 1917, que rige y da dirección al rumbo cada vez más vigoroso de nuestra Nación.

Sin duda en el devenir histórico de nuestra Nación, hemos encontrado que nuestra sociedad cada vez juega un papel importante en el impulso de cambios constantes que sin duda son el resultado de una demanda sentida por parte de nuestra sociedad.

Hoy es fundamental la incorporación de actores y voces antes tan distantes, en la toma no sólo de decisiones, sino también en la planeación de todos aquellos programas de Gobierno que tienen una clara incidencia en la sociedad, es así que el municipio "Piedra Angular del nuevo Federalismo" se debe de concebir como el punto convergente de la existencia social y la respuesta oportuna del Gobierno a la demanda que de ella emana.

Hoy tenemos que tomar en cuenta e incorporar a los Programas de Gobierno, las opiniones no

Ricardo A. Camarena Medina

Miembro de la Comisión para la fundación y creación de la ONG Internacional Juventudes de la Organización de las Naciones Unidas, sede México. Delegado a los festejos del 50 aniversario de la Organización de las Naciones Unidas y 25 aniversario de Juventudes de la ONU. Miembro fundador del taller universitario de oratoria de la UNAM. Actualmente es Coordinador del Programa de Becas de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados de esta LVI Legislatura.

ACTA DE LA PROCLAMACION DE LA FEDERACION
DE CHIAPAS A MEXICO, 14 DE SEPTIEMBRE DE 1824

Acta del pronunciamiento solemne de federación del Estado Libre de Chiapas.

Junta extraordinaria del 14 de Septiembre de 1824.- Señalado el día de hoy para el pronunciamiento solemne de federación, se constituyeron en este salón de juntas los señores representantes, señor Agente del Supremo Gobierno de la Nación Mexicana, Ilustrísimo y venerable cabildo, sede vacante, en unión del gobernador del obispado, Jefe Político, y noble Ayuntamiento, Intendente con los empleados de Hacienda, Prelados de las comunidades religiosas, y vecinos de distinción, y dio principio el acto pronunciendo el señor Presidente un discurso enérgico, en el que indicó el objeto grande de la reunión, llamando la atención del numeroso concurso; enseguida leyó el secretario en alta e inteligible voz el Decreto de bases dado por la suprema junta en 29 de julio de 1823, las actas del 22 y 24 de Marzo último por las que se resolvió: Que los pueblos de este Estado externen franca y libremente su voluntad de federación a la Nación Mexicana, ó Guatemala, y el acta de 12 del corriente; concluido esto otro, el Presidente arengó manifestando que la suprema junta ve con el mayor placer efectuado el principal encargo de su misión con toda la imparcialidad que le es característica, respetando la opinión pública en la mayoría de los votos, vajo la base de población, congratulándose y exortando á las autoridades, y corporaciones á mantener el orden, y la más perfecta unión. Arengó del mismo modo el señor Agente del Supremo Gobierno de la Nación Mexicana ofreciendo al Estado Libre de Chiapa, á nombre del supremo Gobierno a quien representa, toda su protección para encaminarlo a su mayor rango y felicidad. Y igualmente lo hicieron el Gefo Político á nombre del noble Ayuntamiento. Maestrescuela, por el Ilustrísimo y venerable cavildo, sede vacante, Yntendente por el Cuerpo de Empleados de su departamento y R.P. Provincial de Santo Domingo al de los Prelados de esta y demas religiones: El señor Presidente contestó á cada corporación en terminos presisos, protestándoles cuan gratos heran a la Suprema Junta los buenos sentimientos que expresaron. Acto continuo paso toda la comitiva en unión de la Suprema Junta, y del señor Agente en medio de una gran orquesta, y numeroso pueblo con repique general de campanas, a la Santa Yglesia catedral, en donde en acción de gracias se cantó un solemne té deum, y habiendo regresado al salón por fin del acto, el señor Presidente incinuo lo satisfactorio que hera el buen orden y jubilo general que la Suprema Junta advertia en los concurrentes y espectadores, propio de un pueblo libre, y virtuoso, que queriendo perpetuar la memoria de tan fausto suceso, se esmeró en el ornato de calles y colgaduras, y especialmente en ermohear con dos ileras de arboles artificiales y quatro arcos triunfales el espacio que media entre la casa de Juntas y la Santa Yglesia. Se leia en caracteres de oro el lema siguiente = Viva la Religión = Viva la Union = Viva la justa libertad y nuestra federación. = Tal fue la solemnidad que villava en aquel momento á que siguieron por la tarde regosijos públicos, y orquesta en la noche en las casas consistoriales con iluminación general. Y a fin de que haya la devida constancia se extiende la presente acta con cuyo testimonio y lo mismo del

Acta de la Proclamación de la Federación de Chiapas a México, 1824

sólo del opositor político, sino también las de los jóvenes que, cada vez más, vislumbran un horizonte carente de oportunidades, de los campesinos a quienes la tierra pareciera atar a la pobreza y a la desesperanza, la de las madres solteras que sin duda se vuelven el soporte económico y moral de sus familias, la de los ancianos, que sin temor a equivocarme sobre sus ilusiones y ánimos hemos construido y cimentado el México de hoy, de los

Indígenas como portadores de nuestro legado histórico, además de todos aquellos actores que se han organizado en la búsqueda de un espacio de participación "A.C., O.N.G., etc."

Es indudable que con la suma de esta participación y la experiencia gubernamental, podremos crear mejores Planes y Programas de Gobierno que sean capaces de ir acorde con la demanda social y que generen una oportuna respuesta a sus necesidades.

Esta nueva dinámica entre el Gobierno y la Sociedad debe darse dentro de un marco de respeto y tolerancia, ya que en el respeto a las divergencias podremos encontrar convergencias y a partir de ellas crearemos consensos que nos permitan impulsar en forma conjunta el proyecto de nación a la que aspiramos todos los mexicanos.

Es ahí donde el Municipio juega un papel preponderante en el Desarrollo Nacional, ya que ésta es la primer instancia gubernamental con la que la sociedad tiene contacto directo y estrecho, y de la oportuna respuesta del Municipio a la demanda social, depende el fortalecimiento de nuestra Nación.

Es por ello que el México de hoy requiere de un municipio vigoroso, con autonomía jurídica, administrativa y fiscal que le permita el rápido y sano desarrollo de su infraestructura y genere como resultado de ello mejoras y niveles de vida de su población, como principio rector del nuevo federalismo.

Es ahí donde esta sana relación sentará las bases de responsabilidad sobre las que el Gobernado y el Gobernante tendrán en claro que el arribo de nuestra Nación al contexto mundial es compromiso ineludible de todos los mexicanos.

Esto nos permitirá crear con las bases del respeto, la tolerancia y la pluralidad, una sociedad mas justa, democrática, equitativa y con un claro sentido de Civilidad Política, entonces y sólo entonces podremos dar cuenta de nuestro compromiso para con nosotros mismos y para con nuestra Nación, esta Nación que hoy forjamos y que mañana heredaremos a nuestros hijos.



EL COLEGIO DE MÉXICO



Teoría del diccionario monolingüe
Luis Fernando Lara
primera edición, 1997



Diccionario del español usual en México
Luis Fernando Lara
primera edición, 1996



Establecimiento y pérdida del septentrion de Nueva España
María del Carmen Velázquez
segunda edición, 1997



Chatino de la zona alta, Oaxaca
Archivo de Lenguas Indígenas de México
Leslie Pride y Kitty Pride
primera edición, 1997



Esfuerzo y captura
Tecnología y sobreexplotación de recursos marinos vivos
Alejandro Nadal Egea
primera edición, 1996



Texto y representación en el teatro del Siglo de Oro
Edición de
Aurelto González
primera edición, 1997



Mapa del Estado de Chihuahua, Atlas Geográfico de la República Mexicana, 1919-1921

SEGUNDA PARTE: Documentos Internos

Avances y Perspectivas hacia un nuevo Federalismo.

Con motivo de la celebración del octogésimo aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal convocó a los gobernadores de los Estados a una reunión de trabajo que tuvo como propósito enriquecer las tareas que el Gobierno de la República ha venido proponiendo para impulsar un Nuevo Federalismo.

En este sentido, los Ejecutivos federal y estatales se abocaron a revisar el grado de avance así como las perspectivas inmediatas en las siguientes materias:

1. Avances y Perspectivas del Federalismo Hacendario.

1.1. *Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).*

En 1996 se lograron diversos avances en materia de Federalismo Hacendario no obstante que durante ese año persistieron algunos efectos negativos de la crisis económica.

A continuación se muestra un recuento de las principales acciones emprendidas por el Gobierno de la República en materia de Federalismo Hacendario, es decir las acciones en torno al ingreso, el gasto público y el financiamiento.

A partir de enero de 1996 se incrementaron las participaciones a las entidades federativas, al pasar del 18.5 al 20%, de la recaudación federal participable. Esta medida, conjuntamente con otras que se describen en los siguientes párrafos, propiciaron que dichas participaciones, en 1996, experimentaran un crecimiento real del 8% con relación al año anterior.



El Presidente de la república, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León en la salutación a la bandera

De acuerdo con los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal para elevar los ingresos tributarios, se estima que para 1997 las participaciones a las entidades federativas, incluyendo diversos incentivos, crecerán 4.4% en términos reales.

Hoy, de cada peso que el Gobierno Federal obtiene por concepto de recaudación federal participable, se transfieren a entidades y municipios más de 51 centavos, a través de participaciones y transferencias de gasto que administran las entidades. Durante 1997, 43.84% del gasto total del Gobierno Federal (excluyendo intereses sobre la deuda), será ejercido por las entidades federativas.

Las entidades federativas recibieron también mayores ingresos como resultado de incrementos en su participación directa en la recaudación de algunos impuestos federales:

- a) Con la adición del artículo 3—A de la Ley de Coordinación Fiscal, la Federación les entrega directamente el 20% de la recaudación que obtiene por el impuesto especial sobre producción y servicios que se aplica a bebidas alcohólicas y cerveza, así como el 8% que se obtiene por el tabaco.
- b) Las participaciones que la Federación otorga directamente a los municipios fronterizos o marítimos en los que se realizan operaciones de exportación de petróleo crudo y gas natural, registraron en 1996 un incremento real del 18 por ciento.
- c) Los fondos creados conjuntamente entre la Federación, estados y municipios en donde existen puentes de peaje, se destinan a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación

de las obras de vialidad en esos municipios. Para apoyar en mayor medida esta decisión, a partir de 1996 se realizaron los siguientes cambios:

- Se incrementó en 150% las aportaciones de la Federación a dichos fondos, pasando del 10 a 25% de los ingresos brutos. Esto significa otorgar aproximadamente 50% de los ingresos netos que se captan en los puentes de peaje. Por este concepto la Federación aportó en 1996 recursos adicionales por cerca de 84 millones de pesos.
- A fin de que las entidades federativas donde se encuentran los puentes puedan extender los beneficios del Fondo a todos sus municipios, se dividirá la aportación de la Federación entre el estado y el municipio en partes iguales.
- Hasta 1995 los estados y municipios debían contribuir con un peso cada uno, por cada peso que el Gobierno Federal aportaba al Fondo. A partir de 1996, con el fin de lograr que los recursos del Fondo se aprovechen en su totalidad, se modificó el esquema de proporciones, de tal forma que por cada peso que la Federación aporte, los estados y municipios contribuyan con 20 centavos.

Ante las dificultades financieras que experimentaron diversos estados y municipios como resultado de la crisis económica, el Gobierno Federal decidió apoyar su esfuerzo de pago a través del Programa de Apoyo Crediticio a Estados y Municipios, a fin de permitir la reestructuración de sus deudas en UDIS.

Los resultados obtenidos con este programa fueron satisfactorios: al 30 de septiembre de 1996, el 78% del saldo total de la deuda de los estados y municipios contratada con el Sistema Bancario se encontraba reestructurada en UDIS. Es importante destacar que los estados y municipios realizaron un importante esfuerzo de reducción de sus obligaciones al optar, la mayoría de ellos, por una amortización anticipada de en-

tre el 20 y el 30% de sus deudas. Con esto lograron una menor carga financiera en sus presupuestos y una mayor disponibilidad de recursos para las tareas prioritarias.

Se ha promovido la promulgación de leyes estatales de deuda pública.

Adicionalmente se llevaron a cabo otras medidas que hicieron posible fortalecer las finanzas estatales:

Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que facultan a las entidades federativas para que, a partir de 1996, establezcan derechos por la expedición de licencias para el funcionamiento de establecimientos de venta de bebidas alcohólicas, así como por la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad.

A partir de 1996 se suprimió la exclusividad que mantenía la Federación de establecer el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. A partir de 1997 este impuesto puede establecerse también por los gobiernos locales.

Se derogó la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles que hasta 1995 tenía carácter federal, con lo cual las entidades federativas en ejercicio de sus potestades podrán establecer los impuestos que en la materia determinen.

Se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado a fin de eliminar la exclusividad que tenía la Federación para detentar el gravamen de los servicios de hospedaje, a efecto de otorgar competencia a los estados para gravar la prestación de dichos servicios.

En materia del impuesto sobre automóviles nuevos, a petición de los gobiernos estatales preocupados por los efectos de una posible competencia en las tarifas sobre sus ingresos, el Ejecutivo Federal sometió a consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de restablecer el impuesto a nivel federal. En cualquier caso, los ingresos provenientes de este gravamen corres-

ponderarán en su totalidad a las entidades federativas estimándose que para 1997 obtengan ingresos del orden de 400 millones de pesos, monto que se incrementará en 1998 y en 1999, en función del restablecimiento gradual de las tasas vigentes en 1995.

Se incorporó al Fondo de Fomento Municipal el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano, con lo cual el Primero pasó de 0.56% de la recaudación federal participable al 1%.

Se cambió el periodo de entrega de la Reserva de Contingencia creada con el propósito de garantizar un crecimiento en las participaciones igual al de la recaudación federal participable. Hasta 1995, se entregaba 50% cuatrimestralmente y 50% al final del ejercicio. A partir de 1996, el 90% se distribuye mensualmente y el 10% restante al cierre del ejercicio.

Se realizó la suscripción de un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa entre la SHCP y las entidades federativas para que a partir de 1997, los estados puedan auditar y fiscalizar, además del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Activo (IMPAC), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), otorgándose a los estados como incentivos económicos por dichas actividades: 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados en las auditorías del IVA, 75% en ISR e IMPAC. Y 100% del IEPS.

En el reciente periodo ordinario de sesiones del Congreso se aprobaron dos importantes iniciativas en apoyo a las finanzas estatales:

- El aumento del impuesto sobre la renta a los premios de loterías, rifas y sorteos del 15 al 21%, no obstante que esta tasa se reduce a 15% en las entidades que apliquen un impuesto local con una tasa de 6%. Este mecanismo les permitirá ejercer una potestad que ya tenían, al uniformar la carga fiscal a nivel na-

cional. Con esta medida, las entidades federativas podrían obtener recursos anuales superiores a los 220 millones de pesos.

- Encontrar mecanismos que hagan posible corregir situaciones de sobreendeudamiento de estados y municipios, condición básica para recuperar el acceso al crédito público y privado, componente fundamental que permite complementar los ingresos propios.

1.2. Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS).

El Nuevo Federalismo busca fortalecer el papel de la banca de desarrollo y con ello impulsar los proyectos de infraestructura regional. En este sentido, corresponde a BANOBRAS el compromiso de atender los requerimientos que en materia crediticio y de asistencia técnica tienen los estados y municipios. A continuación se presenta las principales acciones emprendidas en el último año por esa institución crediticio.

El otorgamiento de crédito, excluyendo el vinculado a la intermediación financiera, ascendió a 17,861 millones de pesos, 64.7% mayor que el otorgado en 1995.

En 1996 finalizó el proceso de reestructuración de adeudos a cargo de los gobiernos estatales y municipales y de sus organismos operadores, a través del cual se ampliaron significativamente los plazos, se ajustaron en el tiempo los pagos por servicio de la deuda y se otorgó por parte del Gobierno Federal, un subsidio en las tasas de interés mediante el esquema de Fideicomiso. La cartera reestructurada de BANOBRAS, a cargo de estados y municipios y de sus organismos operadores, alcanzó un total de 12,466 millones de pesos.

Con el fin de apoyar al Nuevo Federalismo, BANOBRAS estableció, dentro de su normatividad la posibilidad de otorgar directamente créditos a los municipios sin contar con el aval solidario de los gobiernos estatales, es



El Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo en los trabajos de "El Nuevo Federalismo"

decir, con base exclusivamente en el riesgo—municipio. A finales de 1996 se desembolsaron los primeros créditos bajo esta modalidad.

En materia de asistencia técnica, durante 1996 los programas de BANOBRAS dieron especial relevancia a los procesos de descentralización, ya fuese apoyando el fortalecimiento administrativo y financiero de los organismos estatales y municipales receptores de nuevas responsabilidades y recursos, o bien a través del diseño de programas específicos relacionados con los sectores educativo y de salud. Por ejemplo, se concluyó un modelo de apoyo a la descentralización educativa y se elaboró la versión prelimi-

nar de otro para la administración de los servicios de salud descentralizados.

2. Avances y Perspectivas de la Descentralización.

2.1. Secretaría de Desarrollo Social.

El Federalismo al que aspira la sociedad, es aquel que se basa en la justicia y la equidad; promueve un desarrollo regional equilibrado y propicia la superación de los grupos más desprotegidos de la sociedad. En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ha emprendido diversas acciones que serán fortalecidas en el marco de un federalismo indudablemente social.

La coordinación de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno en torno al propósito común de justicia social y equidad, ha permitido la descentralización del Ramo 026. Actualmente, los gobiernos municipales ejercen de manera directa el 65 % del total de los recursos destinados al combate a la pobreza mediante el Fondo de Desarrollo Social Municipal, mientras que el 35% restante es operado por los gobiernos de los estados a través de los Convenios de Desarrollo Social.

En 1996 se aplicó por primera vez una fórmula basada en indicadores socioeconómicos para una distribución equitativa de estos recursos; en 1997, con base en recomendaciones y experiencias de los propios estados, la fórmula se perfeccionó.

Se destaca que, en 1997, los ayuntamientos junto con los Consejos de Desarrollo Municipal pueden aprobar obras cuyo costo no sea mayor a los 100 mil pesos. De esta manera, el 80% de las obras que se ejecutarán en 1997 con recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal se encuentran comprendidos en este rango de inversión.

Paralelamente a la descentralización de funciones y recursos del Ramo 026, la SEDESOL transfirió a los gobiernos estatales 1,450 técnicos.

Con la aprobación de la H. Cámara de Diputados de la continuación del Programa de Empleo, en 1997 se destinarán 2,150 millones de pesos para la generación de aproximadamente 90.4 millones de jornales. De esa cantidad, la SEDESOL canalizará 1,090 millones de pesos para la generación de 450 mil empleos temporales, contribuyendo con ello a mejorar la productividad de las comunidades indígenas y campesinos de bajos ingresos.

El Programa de 100 Ciudades opera también en forma descentralizada. Corresponde a las autoridades estatales definir prioridades y ejecutar

las obras aprobadas. Para 1997 este programa prevé una erogación total por 1,124 millones de pesos, con una contribución del Gobierno Federal de 568 millones y de 556 por parte de los gobiernos estatales.

Se transfirieron los fideicomisos para la administración y desarrollo de reservas territoriales.

2.2. *Secretaría de Salud.*

Con el propósito de dar cumplimiento a las políticas del Ejecutivo Federal en materia de federalización, y en plena concordancia con la distribución de facultades y competencias que corresponden a los gobiernos federal y estatal, la Secretaría de Salud inició el proceso de descentralización con los siguientes resultados:

El 20 de agosto de 1996, en presencia del señor Presidente de la República, se suscribieron el Acuerdo Nacional para la Descentralización y el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, en los que se establecen los lineamientos generales del proceso y los acuerdos que garantizan los derechos de los trabajadores y las responsabilidades en materia de salubridad general de los gobiernos federal y estatales.

A efecto de dar cabal cumplimiento a los compromisos contraídos con la firma de estos acuerdos, se inició el establecimiento de los organismos públicos descentralizados que recibirán los recursos transferidos. A la fecha se han constituido 23 de ellos. Se ha venido trabajando con los demás estados y con el Distrito Federal, y ya se cuenta con avances muy importantes.

Al concluir el proceso se habrán transferido:

- Más de 121,000 plazas de personal de salud de las ramas médica, paramédica y administrativa.
- 8,495 millones de pesos correspondientes al pago de los salarios del personal, al gasto de operación y al gasto de inversión.

- 7,370 bienes inmuebles, incluyendo 6,874 unidades de atención médica.

El objetivo último que persigue el proceso de descentralización de los servicios de salud para población abierta es mejorar el nivel de salud de la población. Adicionalmente se pretende:

- Contribuir a lograr un desarrollo regional armónico y equitativo, acorde con las necesidades regionales y locales.
- Estimular la participación de los sectores público, social y privado.
- Mejorar las condiciones de vida locales.
- Permitir el libre ejercicio de las atribuciones que en esta materia les confiere la legislación a las entidades federativas.

La creación de organismos públicos descentralizados (OPD), en el nivel estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, permitirá:

- Una administración y operación de los servicios de salud estatales más ágil, transparente, eficiente, participativa y racional acorde con las necesidades locales.

La existencia de las secretarías de salud estatales **facilitará además:**

- Una adecuada distribución de las competencias en ese ámbito;
- La operación de los servicios de salud a cargo de los OPD y el ejercicio de los aspectos normativos, de supervisión y evaluación bajo la responsabilidad de las secretarías de salud estatales.
- Una mejor coordinación con el resto de las instituciones de salud del estado, asumiendo, para ello, el papel que les corresponde como autoridades estatales en las diferentes materias de salubridad general y el cumplimiento de las polí-

ticas emanadas de la propia Secretaría de Salud en el nivel federal, así como de las metas comprometidas en el programa de Reforma del Sector Salud 1995—2000.

Se inició la aplicación de la estrategia del paquete básico de servicios de salud a través del Programa de Ampliación de Cobertura, el cual arrancó en once entidades federativas y en los 380 municipios comprometidos. Se benefició con ello a una población total de 3.9 millones de habitantes, destinándose para tal efecto 219 millones de pesos.

Se concluyó la elaboración de los planes estatales maestros de infraestructura de salud para población abierta, los cuales se han constituido en el documento rector del desarrollo, conservación, mantenimiento y equipamiento de la infraestructura de salud en los estados.

En cumplimiento de las estrategias que marca el Programa de Reforma del Sector Salud 1995—2000, se aprobaron los equivalentes estatales del Modelo de Atención a la Salud para Población Abierta, en donde se reconocen las características y necesidades estatales y regionales en materia de salud.

2.3. Secretaría de Educación Pública (SEP).

A partir de la consolidación de los procesos iniciados con la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en mayo de 1992, el federalismo educativo avanzó. Datos aportados por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) muestran que de 1990 a 1995 la población de entre 6 y 14 años que no asiste a la escuela disminuyó de 2.7 millones de niños a 1.5 millones. Por su parte, la eficiencia terminal en educación primaria aumentó entre 1992 y 1996 del 72 al 80 por ciento.

Por ello, con renovado aliento el sector educativo continúa impulsando el federalismo educativo, extendiéndolo a los subsectores, niveles y modalidades, según se muestra en las acciones emprendidas durante 1996.



El Subsecretario de Gobierno, Lic. Arturo Núñez Jiménez, como moderador de "El Nuevo Federalismo"

Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

Durante 1996, se efectuó la firma de convenios con todos los estados de la Federación para la descentralización de los servicios de construcción, rehabilitación y mantenimiento de las escuelas de preescolar y secundaria en todas sus modalidades (excepto educación especial).

Como resultado de ello, los gobiernos estatales asumen un papel central en la planeación y la programación en esta materia. Los estados reportan incrementos en las obras realizadas con los mismos presupuestos.

En materia de educación media superior y superior, todos los nuevos planteles que se establecen en los estados funcionan con un esquema descentralizado. Los 79 planteles actuales son producto de la detección de necesidades por parte de los propios estados, así como de criterios que permiten asegurar la pertinencia de la inversión.

Durante 1997, los estados que hayan consolidado por completo sus capacidades en materia de construcción, rehabilitación y mantenimiento de escuelas de educación básica, podrán ha-

cerse cargo de la totalidad de las obras del CAPFCE en sus territorios, incluyendo educación media superior y superior. Ello supondrá la transferencia a dichos estados del personal y edificios del Comité.

Durante el año en curso, las universidades consolidarán la administración de las obras que se efectúan con recursos del CAPFCE.

De esta manera se avanza con el propósito de que para el año de 1998 el CAPFCE se convierta en un organismo dedicado al financiamiento de la construcción de escuelas, especializado en transferencia de tecnología y con elevada capacidad de supervisión.

Libros de texto gratuitos.

Como resultado de la acción conjunta de la Federación y las autoridades educativas estatales y los ayuntamientos, a partir del ciclo escolar 1995—1996 los libros de texto gratuito de primaria y educación indígena se han entregado con toda oportunidad, de tal forma que al inicio de los cursos todos los estudiantes cuenten con su paquete completo de libros.

Para el ciclo escolar 1996—1997 esto significó una distribución eficiente de 123 millones de ejemplares en todo el territorio nacional. Así, por tercer año consecutivo, las autoridades federal y estatales se han propuesto que para el ciclo escolar 1997—1998 los libros de texto gratuito se encuentren en manos de los alumnos desde el primer día de clases.

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

En 1997 se iniciará el proceso de descentralización de los y servicios que presta el INEA. Al final del año la transferencia de recursos y funciones deberá haberse completado en las entidades federativas cuyas condiciones sean favorables a este proceso. En el resto de los estados dicha transferencia se llevará a cabo durante 1998.



El Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, con Secretarios de Estado en la reunión "El Nuevo Federalismo"

Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

A partir de 1997 las acciones que realiza CONAFE en su totalidad surgen de las propuestas que hacen los gobiernos estatales. Los estados definen las necesidades y prioridades de atención y el Consejo canaliza sus acciones de acuerdo con las mismas. Ello ha sido posible debido a que las estructuras centrales y las delegaciones de CONAFE fueron reducidas y las de los estados se fortalecieron.

A partir de 1996 los programas compensatorios, cuyas erogaciones suman para el presente año 1,251 millones de pesos, son ejercidos con una alta participación de los gobiernos de los estados.

Educación media superior y superior.

En la educación media superior se ha formalizado la transferencia del sistema de preparatoria

abierta a seis estados: Coahuila, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala.

En materia de acreditación de la educación superior, 20 estados efectúan ya las funciones de recibir las solicitudes, evaluar y, en su caso, otorgar el Certificado de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios a instituciones de este nivel educativo. Están en proceso los términos de transferencia para otros siete estados.

El registro de los colegios de profesionistas y de instituciones de educación superior, así como las funciones de vigilancia del ejercicio profesional y el manejo de bolsas de trabajo para profesionistas están en proceso de descentralización. Los estados de Morelos y Puebla ya firmaron los convenios respectivos y en otras diez entidades federativas está por culminar el trámite.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

En los últimos años se ha buscado distribuir de forma más equilibrada la actividad científica y tecnológica en el territorio nacional. De este modo, se han creado nuevos polos de desarrollo científico en los estados de Michoacán, Puebla, Querétaro y Tamaulipas, entre otros.

Se busca, fortalecer los sistemas de investigación regional, mediante la promoción de investigaciones científicas e innovaciones tecnológicas que atiendan la problemática específica de las regiones donde se ubican. Con este fin se han establecido fondos concurrentes en los que participa el CONACYT y diversas instituciones de los sectores público y primario.

Durante 1997 se promoverá la creación de Consejos Estatales de Ciencia y Tecnología.

Consejo Nacional para las Culturas y las Artes (CONACULTA).

En los últimos años se ha impulsado la descentralización de las actividades relacionadas con la preservación, investigación y difusión del patrimonio cultural, mediante la firma de convenios específicos establecidos con todas las entidades. Asimismo, se alienta la federalización de las acciones destinadas a promover la creación artística mediante la consolidación de los fondos estatales establecidos para tal fin.

En 1996 se estableció el Fondo para la Infraestructura Cultural con un monto de 25 millones de pesos aportados por la Federación. Se espe-



El Gobernador Constitucional de Querétaro, Lic. Enrique Burgos García, durante su intervención

ra que durante 1997 se comiencen a ejercer estos recursos bajo un esquema concurrente, en el que cada entidad deberá aportar una cantidad igual a la que destine el Gobierno Federal.

El CONACULTA ha acordado con diversos estados los calendarios para la transferencia de los recursos y la mecánica de operación de las Unidades Regionales de Cultura Popular.

Comisión Nacional del Deporte (CONADE).

En 1997 continuará el proceso de descentralización en materia deportiva en el país. El desarrollo de la educación física que se imparte en las escuelas y el deporte estudiantil operará principalmente por conducto de los estados y las universidades.

Se encuentran en proceso de transferencia a los estados las villas deportivas y juveniles que ha administrado la CONADE.

Como ejemplo de las ventajas de una mayor participación de los gobiernos estatales en el impulso al deporte, cabe destacar que con el apoyo de la CONADE, a partir de 1996 los gobiernos estatales se han hecho cargo de la construcción y equipamiento de las instalaciones para el desarrollo del deporte competitivo de calidad, tales como pistas de atletismo, albercas olímpicas y gimnasios.

2.4. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Desde la reunión del 5 de febrero de 1996 hasta la fecha, se ha impulsado la descentralización a través de diversas acciones entre las que destacan las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como la firma de acuerdos y convenios específicos de coordinación para transferir funciones en materia de medio ambiente y recursos naturales.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, aprobada en octubre del año pasado, precisa con detalle la distribución de competencias de la Federación y de los estados en la materia.

Se integraron consejos de gestión ambiental en 16 estados y se firmaron acuerdos marco de coordinación para la descentralización con diez entidades federativas. Para 1997 se promoverá la suscripción de estos acuerdos con el resto de los estados. Concomitantemente se suscribieron los acuerdos específicos y se realizaron acciones concretas de descentralización, las cuales se resumen a continuación:

Normatividad y Regulación Ambiental.

Se ha transferido la administración, conservación, desarrollo y vigilancia de 15 parques nacionales ubicados en diez estados, teniéndose como meta la descentralización de la mayoría de estos parques durante la actual administración.

Se desarrolló una nueva normatividad en materia de residuos peligrosos que permite diferenciarlos, según su peligrosidad, e incorporando a los gobiernos estatales en la aplicación de dicha normatividad.

En este sentido, el Sistema de Regulación Ambiental Integral para la Industria buscará auxiliar a los gobiernos estatales con sistemas de información, apoyo técnico y recursos financieros. Asimismo se promoverá y concertará, con los gobiernos locales de la zona centro del país y de la frontera norte, inversiones en infraestructura para el manejo de residuos industriales peligrosos.

Para el fortalecimiento de la gestión ambiental a nivel local, en 1996 se canalizaron recursos de crédito internacional a los estados y municipios por un monto de 13.6 millones de pesos. De igual forma la Federación continuará apoyando a los estados en los procesos de instrumentación de los planes de ordenamiento ecológico del territorio en los niveles regional, estatal y local.

Los estados del centro del país y de la frontera norte cuentan con nueva infraestructura industrial/ambiental para atender directamente los problemas ecológicos.

Recursos Naturales.

Durante 1996 se firmaron cuatro acuerdos de coordinación en materia forestal con los gobiernos estatales; mediante ellos, ambas instancias de gobierno participaron en la dictaminación previa al otorgamiento de autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales.

Se promovió el fortalecimiento y la integración de los Consejos Técnicos Consultivos Estatales como órganos de consulta; y se instaló el Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Restauración y Conservación de Suelos, con el fin de llevar a cabo la promoción de consejos y programas estatales y regionales.

Se inició el proceso de revisión y análisis para adecuar las disposiciones de la Ley Forestal.

Se transfirieron dos millones de pesos para apoyar programas de conservación de bosques en el Estado de México.

Se continuará con la incorporación de los gobiernos de los estados en el otorgamiento de autorizaciones de aprovechamiento y cambio de uso del suelo en el contexto de los acuerdos de coordinación y descentralización que se establezcan en materia forestal; se instalarán consejos técnicos consultivos estatales para la restauración y conservación de suelos en la totalidad de los estados, y se concluirá la integración de los comités de administración, ordenamiento y control de la zona federal marítimo—terrestre en los estados costeros.

Con el propósito de que se queden en las entidades federativas todos los recursos generados por el pago de derechos por el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, se modificó la Ley Federal de Derechos a fin de crear los fondos de zona federal marítimo terrestre.

Pesca.

Con el Programa Nacional de Acuicultura Rural, se promovió el desarrollo de la actividad acuícola en zonas marginadas para lo cual se realizaron

convenios con seis estados con una inversión directa de un millón de pesos, y se efectuó un traspaso de fondos federales por un monto de 1.8 millones de pesos para obras de dragado e infraestructura en el estado de Yucatán.

Para 1997 se ampliará la cobertura del Programa Nacional de Acuicultura Rural a todas las entidades del país, con una inversión directa programada del Gobierno Federal de 7 millones de pesos.

Asimismo, se iniciará la promoción de cambios jurídicos para transferir a los estados la administración y otorgamiento de permisos de pesca en embalses de agua dulce. Se concluirá el proceso de descentralización de cuatro centros acuícolas y se regularizará la tenencia de la tierra de cuatro más para transferirlos a los gobiernos locales.

Inspección y Vigilancia de la Normatividad.

Se promovió la instalación de comités mixtos de participación social, con autoridades, organizaciones y comunidades en ocho entidades; y se integraron 17 comités y 65 subcomités mixtos de inspección y vigilancia pesquera en 17 estados. Se continuarán atendiendo las iniciativas que sobre la materia realicen los gobiernos estatales.

2.4.1. Comisión Nacional del Agua (CNA).

El proceso de descentralización emprendido por la Comisión Nacional del Agua se desarrolla hacia las entidades federativas, municipios y a los usuarios. De esa manera se pretenden transferir las funciones operativas, que actualmente realiza la CNA, dentro de un proceso de cambios que incluye adecuaciones en la organización para que opere de manera desconcentrada por cuencas, y con la participación de los Consejos de Cuenca, a fin de que los usuarios y la sociedad organizada tengan un papel relevante en la administración del agua.

En lo que se refiere a la descentralización hacia las entidades federativas y municipios, la CNA lleva a cabo una estrategia gradual cuya prime-

ra etapa consiste en la transferencia de programas operativos; conforme avance el proceso se trasladarán las funciones y los recursos correspondientes.

Durante 1996 se llevó a cabo la transferencia de cuatro programas del subsector hidroagrícola: Modernización y Rehabilitación de los Distritos y Unidades de Riego, Desarrollo Parcelario, Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica y Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola, así como de los programas de: Agua Potable y Saneamiento en Zonas Urbanas y Rurales, Agua Limpia y Control de Malezas Acuáticas. La transferencia de los programas y de los recursos correspondientes se formalizó a través de la suscripción de acuerdos de coordinación y sus anexos de ejecución.

Se descentralizaron recursos en apoyo del desarrollo de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el ámbito urbano, a través de los organismos operadores correspondientes.

Se concluyó la transferencia a las entidades federativas de la infraestructura que obraba en poder de la CNA para el abastecimiento de agua potable, al entregar al estado de Hidalgo la operación de 18 pozos profundos y el acueducto San Javier—Pachuca. De esa manera la CNA conserva sólo las instalaciones que dan servicio a más de una entidad y propiciará la creación de entes interestatales a las que se les transferirá la operación de esa infraestructura.

En 1997 se buscará concluir la suscripción de acuerdos con todas las entidades federativas, dar seguimiento y evaluar el proceso a través de las Comisiones de Regulación y Seguimiento constituidas exprofeso, e iniciar la constitución de comisiones estatales de agua.

A partir de 1997 los recursos que se transfieran para los programas de naturaleza hidroagrícola se ejercerán por los productores a través de los fideicomisos creados en el marco de la Alianza

para el Campo, los cuales estarán presididos por los gobernadores en todas las entidades federativas del país, en coordinación con los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Para tal fin se realizan las adecuaciones correspondientes con objeto de incorporarlos a dichos fideicomisos.

El programa de modernización y rehabilitación de distritos y unidades de riego operará bajo un esquema de «peso por peso» entre los usuarios y el Gobierno Federal, y será ejecutado directamente por los usuarios.

En 1997 se iniciará el proceso de transferencia de bienes muebles e inmuebles, así como de recursos humanos para la totalidad de los programas por descentralizar.

Destaca para 1997 la transferencia en custodia a los gobiernos municipales, para su administración, vigilancia y conservación de las zonas federales de los cauces ubicados en ellos. Adicionalmente se analizará a través de los propios municipios el mecanismo adecuado para el cobro de derechos por ocupación de zonas federales concesionadas.

Se plantea para el periodo 1998—2000 concluir la constitución de las comisiones estatales de agua, en todas las entidades federativas, a fin de que los gobiernos de los estados cuenten con un órgano para la administración, ejecución y operación de las funciones y programas transferidos con las atribuciones que les permitan atender todo lo relacionado con el sector hidráulico. Al hacerlo, la presencia de la CNA en los estados se reducirá a una oficina para atender los asuntos relacionados con la administración del agua y se fortalecerá la desconcentración en las trece gerencias de regiones hidrológicas del país.

En este periodo se continuará con la transferencia de recursos para los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento y se consolidará la

operación de las zonas federales bajo la modalidad descrita.

Los recursos presupuestales transferidos en los programas mencionados en 1996 ascendieron a 412.8 millones de pesos y serán de 1,014 millones de pesos en 1997.

En lo relativo a distritos de riego, en 1996 se transfirió la infraestructura correspondiente a una superficie de riego de 162,224 hectáreas que sumada a las superficie transferida en el periodo 1990—1995, da un total de 2'915,984, quedando pendiente de transferir la infraestructura de 415,929. El programa para 1997 contempla la transferencia de 152,978 hectáreas.

En el periodo 1998—2000 se concluirá la transferencia de los distritos de riego. Para ello, se intensificará la promoción, integración y protocolización de asociaciones civiles de usuarios; se realizarán trabajos de rehabilitación de la infraestructura y se continuará con el programa de adquisición de maquinaria para conservación. Es importante destacar que se avanzará en el proceso de transferencia de la red mayor a los usuarios, y se impulsará y apoyará la constitución de sociedades de responsabilidad limitada para su operación.

Se inició el proceso de descentralización (1996) de los distritos de temporal tecnificado mediante la transferencia de 561,140 hectáreas a los usuarios organizados; para 1997 se tiene programado transferir 500,000. El proceso que comprende una superficie total de 2'049,000 hectáreas concluirá durante el periodo 1998—2000.

2.5. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR).

Las bases del proceso de descentralización de la SAGAR se sentaron mediante la suscripción de los Convenios de Coordinación Agropecuaria con las entidades federativas y la integración de 32 consejos estatales agropecuarios o equivalentes que constituyen el órgano rector del desarrollo agropecuario en cada estado y en los que, a partir de 1996, participan los agentes productivos públicos y privados.



El Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila, Dr. Rogelio Montemayor Seguy, durante su intervención.

Mediante un proceso de concertación, se constituyeron en los Estados y el Distrito Federal, 32 fideicomisos de distribución de fondos a través de los que se administran los recursos federales, estatales y privados que se aportan para los programas de la Alianza para el Campo. El monto total invertido en los programas en 1996 ascendió a 3,804 millones de pesos; de los cuales el Gobierno Federal participó con el 33%, los gobiernos estatales con el 19% y los productores con el 48%.

Durante 1996 se establecieron 32 fundaciones en todas las entidades federativas para la Transferencia de Tecnología, así como de la Comisión Nacional de Sanidad.

Los Programas de la Alianza para el Campo que en 1996 operaron directamente los estados, constituyen una experiencia exitosa. En general, la demanda de los productores para participar en cada uno de los programas fue superior a lo previsto. En términos de resultados pueden citarse algunos ejemplos: se dotó de semillas

mejoradas a grupos de agricultores reflejándose incrementos del doble o hasta el triple en la productividad obtenida en algunos predios, fundamentalmente de tierras de temporal; el número de tractores que se vendieron fue tres veces superior a lo registrado en 1995; el número de hectáreas que se puso bajo riego con sistemas de riego presurizado y sistemas de riego por goteo, duplicó la cifra realizada en dicho año.

Durante 1996 culminó la transferencia operacional de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR's) con sus Centros de Apoyo (CADER's) y se estableció la coordinación operativa de los DDR's con 19 gobiernos estatales, en tanto que se mantuvieron acciones conjuntas con otros nueve. Cabe destacar que cuatro gobiernos estatales aún analizan el esquema de transferencia.

Lo anterior significa que los gobiernos locales

ya operan 165 DDR's (86% de la meta) con 607 CADER'S, que involucran al 6,503 trabajadores. Una vez que dicha coordinación quede establecida con todos los estados, la operación de los 192 Distritos de Desarrollo Rural, que existen en el país con sus 713 Centros de Apoyo, será responsabilidad de los estados.

Se analizará el marco legal para identificar las adecuaciones necesarias que den viabilidad jurídica a la descentralización operativa de la SAGAR. Destaca la promoción que se llevará a cabo para modificar la Ley de Distritos de Desarrollo Rural con el fin de que estas unidades operativas federales se conviertan en estatales.

En concertación con los estados, el sindicato nacional de dicha Secretaría y la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, establecerán durante 1997 los términos para



El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Guillermo Ortiz Martínez en su intervención de la mesa de trabajo "El Nuevo Federalismo"

la transferencia de 21 mil trabajadores, equivalente al 69% de la fuerza laboral de la SAGAR. Asimismo, con objeto de fortalecer la gestión de los estados, se propondrá la transferencia, a título gratuito, de los bienes muebles e inmuebles asociados a las funciones y responsabilidades transferidas.

2.6. *Secretaría de la Reforma Agraria.*

Para atender y resolver la problemática agraria de una manera integral y en sus lugares de origen, se promovió la creación de los Consejos Agrarios Estatales (CAE), como instituciones colegiadas de concertación, donde se busca fortalecer las relaciones de las instituciones agrarias federales con los ejecutivos estatales.

A continuación se destacan las principales acciones emprendidas por las citadas instancias:

De agosto de 1995 a septiembre de 1996 se crearon, instalaron y operaron 27 consejos agrarios estatales y la Junta del Distrito Federal; se homologaron los comités ejecutivos de Puebla y Querétaro y en Guanajuato se participa y da seguimiento a su actuación, lo que suma 31 instancias colegiadas en el territorio nacional.

En estos órganos colegiados participan 276 centrales campesinas y organizaciones de productores con 1,022 asuntos, de los cuales 582 asuntos se encuentran sustentados documentalmente y clasificados por programa correspondiendo: el 18.4% a rezago agrario, 13.9% a actividades jurídicas y administrativas, 35% a justicia agraria, 26.5% a ordenamiento y regularización, 3.1% desarrollo agrario y 3.1% a otros. A partir del establecimiento de estas instancias se han resuelto 258 asuntos, lo que muestra las bondades de la suma de esfuerzos, producto del diálogo de los gobiernos con la sociedad.

Adicionalmente, en el estado de Chiapas se está dando cumplimiento a los acuerdos suscritos con 130 organizaciones y núcleos agrarios.

2.7. *Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*

La infraestructura en comunicaciones y transportes es un instrumento que fortalece la unidad

nacional, más aún cuando en esta infraestructura participan las entidades federativas. Por ello, hace un año la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se comprometió a avanzar en su descentralización. Los avances y perspectivas se comentan a continuación.

En materia de caminos rurales se han firmado convenios específicos con los gobiernos de 27 estados para transferirles las funciones de construcción y conservación de más de 74,000 kilómetros que conforman esta red carretera. Los convenios pendientes quedarán formalizados durante el primer trimestre del año. Con ello, para 1997 y conforme a lo autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se reasignarán 272 millones de pesos a las autoridades estatales, de los cuales alrededor de 50 millones de pesos se aplicarán a obras en proceso que deberán quedar terminadas durante el primer semestre del año.

Asimismo, durante 1997 se concluirá la donación de una parte importante de los vehículos y maquinaria de trabajo destinados a la construcción y conservación de caminos rurales en beneficio de las entidades federativas.

En la descentralización de estas funciones se destaca que el personal, responsable de la conservación, mantenimiento y construcción de caminos rurales, prestará la asesoría y apoyo técnico a los gobiernos de los estados que así lo requieran; de hecho, en la actualidad, los trabajadores de esta dependencia colaboran directamente con las autoridades locales en seis entidades federativas.

Adicionalmente, en el marco del Programa de Empleo Temporal establecido por el Gobierno Federal, corresponderá a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el ejercicio de 760 millones de pesos, equivalente al 35% del monto total de recursos autorizados a este programa. Dichos recursos ya se canalizan a la conservación de los caminos rurales, previamente determinados por los gobiernos estatales, dentro de las zonas con mayor grado de marginación.



El Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, en los trabajos de "El Nuevo Federalismo"

Conviene señalar que estas obras se ejecutan y supervisan por las propias comunidades, organizadas en comités pro—camino, gracias a lo cual se logra satisfacer las necesidades locales, atender el problema de desempleo en las zonas rurales y dar mantenimiento a esta importante infraestructura.

En lo que respecta a la conservación y reconstrucción de la red federal secundaria, se prevé descentralizar más de 20,000 kilómetros de carreteras. Sin embargo, dada la complejidad que presenta su transferencia, derivada de la falta de homologación entre la normatividad estatal y federal en materia de autotransporte, así como de la problemática de la vigilancia en las carreteras, la estrategia para lograr su óptima realización se ha dividido en dos etapas:

En la **primera**, el Gobierno Federal reasignará los recursos para que los gobiernos estatales lleven a cabo los trabajos de conservación de dicha red, sin que ello implique el cambio de jurisdicción.

En la segunda, se formalizará el cambio de jurisdicción de la red carretera y, por ende, se transferirán las facultades y recursos para su operación. Para lograrlo, es indispensable armonizar la normatividad de la Federación y de los estados en materia de autotransporte; establecer mecanismos de coordinación que posibiliten la seguridad para las personas y los bienes, así como identificar y definir el derecho de vía que corresponde a dicha infraestructura.

Paralelamente a estas acciones y en razón a los avances en los procesos de urbanización de las

zonas aledañas a los municipios, se ha transferido la jurisdicción de aquellos tramos carreteros inmersos en las poblaciones para que sean las propias autoridades municipales las que se encarguen de su operación y conservación. Mediante la suscripción de convenios, se han entregado 141 tramos a 90 municipios y uno al D.F., lo que representa una longitud total de 1,052 kilómetros.



Colima, zócalo, por Waite, C. B., 1908

En materia portuaria la descentralización se realiza a través de dos importantes programas: el primero, relativo a la creación de las Administradoras Portuarias Integrales (API'S) en los puertos industriales y pesqueros. Actualmente existen cuatro API'S de carácter estatal y durante el presente año se promoverá la creación de cinco más que iniciarán operaciones durante el primer cuatrimestre de 1997. El segundo programa se refiere a la desincorporación, en favor de los estados, de los terrenos del Fondo de Desarrollo Portuario (FONDEPORT) dedicados a fines pesqueros, turísticos y recreativos. Se han firmado convenios con seis estados para tal fin. Asimismo, se ha avanzado en la desincorporación del parque industrial de Salina Cruz en Oaxaca.

Con estas acciones se transmitirán más de 450 hectáreas de terrenos adyacentes a las zonas portuarias, que serán operados y explotados por las propias entidades federativas, concluyéndose así este proceso.

3. Fortalecimiento del Control y Desarrollo Administrativo.

3.1. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En el marco del Nuevo Federalismo, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) ha desarrollado diversos programas de colaboración con los estados y municipios a fin de promover el desarrollo de las administraciones de los tres ordenes de gobierno y favorecer la participación de la población organizada

propiciando que se observen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, destacando las siguientes acciones:

Consolidación de los Sistemas Estatales y Municipales de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

Promoción del fortalecimiento de las acciones conjuntas que se llevan a cabo con los órganos estatales de control en el marco de los acuerdos de coordinación vigentes, celebrados por el Ejecutivo Federal, a través de las Secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y de Desarrollo Social, así como de los Ejecutivos de las entidades federativas.

Fortalecimiento de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en estados y municipios, mediante la operación de módulos de orientación y quejas de los programas "Paisano" y "Vecinos", así como de los esquemas de Contraloría Social.

Promoción de la probidad y la rendición de cuentas de los servidores públicos federales, estatales y municipales, con estricto apego a las legislaciones aplicables vigentes; y promoción del cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la contratación de adquisiciones y obras públicas realizadas con recursos federales.

Se revisará el marco normativo del ejercicio y control de recursos que se transfieran a los estados con motivo de la descentralización de funciones de las dependencias federales.

4. Fortalecimiento del Desarrollo Político Institucional.

4.1. *Secretaría de Gobernación.*

La compleja y plural sociedad mexicana de fin de siglo exige un nuevo federalismo que de respuestas sustantivas para hacer frente a los retos pendientes en el ámbito político—institucional. En este contexto la Secretaría de Gobernación, en el marco de la Reforma del Estado, ha emprendido diversas acciones que fortalecen el federalismo.

Se estableció mediante reformas al artículo 105 de nuestro texto fundamental, un nuevo sistema de control constitucional pleno, por el cual la Suprema Corte de Justicia tiene competencia para conocer y dar solución a las controversias constitucionales que surjan entre la Federación, los estados o municipios, así como para conocer de las acciones que tenga por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general incluyendo las electorales y la Constitución.

Se reformó el artículo 99 Constitucional para dar jurisdicción al Poder Judicial de la Federación en materia electoral.

Se han celebrado convenios con los gobiernos estatales para consolidar los registros civiles en las entidades federativas, con el propósito de estructurar el Registro Nacional de Población y así poder expedir la Clave Única de Registro de Población.

En 1996 se apoyó a las entidades federativas en la atención a los procesados o condenados por delitos del fuero federal, al incrementarse las aportaciones federales (socorro de ley) de \$ 5.50 a \$ 16.50 diarios por reo. Para 1997 esta aportación pasará a \$ 19.50 diarios. Asimismo, el

Programa de Remozamiento de Cárceles, contempla la construcción de trece centros estatales de readaptación social y un centro federal de readaptación social.

Con base en el Programa Nacional de Seguridad Pública, en 1996 se instaló el Consejo Nacional de Seguridad Pública en el que participan los gobiernos estatales. A la fecha, destacan las acciones siguientes:

De conformidad con las directrices del Consejo Nacional, durante 1996 se inició la instalación de la Red Nacional de Información sobre Seguridad Pública, previéndose que en el segundo semestre de 1997, en estrecha coordinación con los gobiernos estatales, cincuenta ciudades del país (32 capitales y 18 ciudades estratégicas) formen parte de esta Red.

El presupuesto asignado al Programa de Seguridad Pública en 1996 fue de 100 millones de pesos. En 1997 el presupuesto asciende a 2,405 millones de pesos, de los cuales 1,905 son aportados por la Federación y 500 por los gobiernos de los estados.

Se invertirá en la formación de policías a través de la Academia Nacional y en la compra de equipo y armamento (250 millones de pesos); y se creará la red primaria de los registros nacionales policiacos, delincuenciales, de equipo y armamento, misma que a partir de 1998 alimentará de información a los estados para la lucha contra la delincuencia.

En 1997, la Federación y los estados firmarán los convenios de colaboración en materia de seguridad pública, a través de los cuales se distribuirán los recursos presupuestales, con base en la fórmula que apruebe el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Se promoverá, con la participación de las entidades federativas, la modernización de la reglamentación municipal y se apoyará para que todos los municipios cuenten con la base normativa mínima y su Bando de Policía y Buen Gobierno.



Mapa del Estado de Guanajuato, 1884

TERCERA PARTE: Sección Cultural

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824

El Soberano Congreso Constituyente Mexicano ha tenido a bien decretar la siguiente

ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION

Forma de Gobierno y Religión

Artículo 1. La Nación Mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes Nueva España, en el que se decía capitania general de Yucatán, y en el de las comandancias generales de provincias internas de oriente y occidente.

Artículo 2. La Nación Mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquiera otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.

Artículo 3. La soberanía reside radical y esencialmente en la Nación; y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno, y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más.

Artículo 4. La religión de la Nación Mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.

Artículo 5. La Nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Artículo 6. Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos en lo que ex-

clusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta, y en la Constitución general.

Artículo 7. Los estados de la Federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato, el occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de oriente compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León, y los Texas; el interno del norte compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México, el de Michoacán, el de Oaxaca, el de Puebla de los Angeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el del nuevo Santander que se llamará el de las Tamaulipas, el de Tabasco, el de Tlaxcala, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán, el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Jalisco) serán por ahora territorios de la Federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblo que componían la provincia del Istmo de Guazacualco, volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al estado de Yucatán.

Artículo 8. En la Constitución se podrá aumentar el número de los estados comprendidos en el artículo anterior, y modificarlos según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos.

DIVISION DE PODERES

Artículo 9. El poder supremo de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial: y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.

PODER LEGISLATIVO

Artículo 10. El poder legislativo de la Federación residirá en una Cámara de diputados, y en un Senado, que compondrán el Congreso general.

Artículo 11. Los individuos de la Cámara de diputados y del Senado serán nombrados por los ciudadanos de los estados en la forma que prevenga la Constitución.

Artículo 12. La base para nombrar los representantes de la Cámara de diputados, será la

población. Cada estado nombrará dos senadores, según prescriba la Constitución.

Artículo 13. Pertenece exclusivamente al Congreso general dar leyes y decretos.

I. Para sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la Nación en sus relaciones exteriores.

II. Para conservar la paz y el orden público en el interior de la Federación, y promover su ilustración y prosperidad general.

III. Para mantener la independencia de los estados entre sí.

IV. Para proteger y arreglar la libertad de imprenta en toda la Federación.

V. Para conservar la unión federal de los estados arreglar definitivamente sus límites, y terminar sus diferencias.

VI. Para sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los estados tienen ante la ley.

VII. Para admitir nuevos estados o territorios a la unión federal, incorporándolos en la Nación.

VIII. Para fijar cada año los gastos generales de la Nación, en vista de los presupuestos que le presentará el poder ejecutivo.

IX. Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al poder ejecutivo.

X. Para arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados de la Federación y tribus de los indios.

XI. Para contraer deudas sobre el crédito de la República, y designar garantías para cubrir las.

XII. Para reconocer la deuda pública de la Nación, y señalar medios de consolidarla.

XIII. Para declarar la guerra en vista de los datos que represente el poder ejecutivo.

XIV. Para conceder patentes de corso, y declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.

XV. Para designar y organizar la fuerza armada de mar y tierra, fijando el cupo respectivo a cada estado.

PRIMERA SECRETARIA

DE ESTADO.

SECCION DE GOBIERNO.

El Supremo Poder Ejecutivo me ha dirigido el decreto que sigue.

El Supremo Poder Ejecutivo nombrado provisionalmente por el Soberano Congreso Mexicano á todos los que las presentes vieren y entendieren *SABED*: que el Soberano Congreso general constituyente, ha decretado lo que sigue:

Núm. 47. El Soberano Congreso general constituyente ha tenido abien decretár:

Durango formará un Estado de la Federacion Mexicana.

Lo tendrá entendido el Supremo Poder Ejecutivo y dispondrá su cumplimiento haciendolo imprimir, publicar y circular. México 22 de Mayo de 1824.—*José Cirilo Gomez y Anaya*, Presidente —*José Maria Ximenez*, Diputado Secretario.—*José Rafael Berruecos*, Diputado Secretario.

Por tanto mandamos á todos los Tribunales, Justicias, Gefes Gobernadores y demás Autoridades así civiles, como militares y eclesiásticas de cualquiera clase y dignidad que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar el presente decreto en todas sus partes. Ten-

dreislo entendido para su cumplimiento, y dispondreis se imprima, publique y circule. En México á 22 de Mayo de 1824.—*Miguel Dominguez*, Presidente.—*Vicente Guerrero*.—*A. D. Lucas Alamán*.

Y lo comunico á V. para su inteligencia y cumplimiento.

Dios guarde á V. muchos años México 22 de Mayo de 1824.

Alamán.



Decreto del Congreso General Constituyente sobre que Durango formará un Estado de la Federación

XVI. Para organizar, armar y disciplinar la milicia de los estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por el Congreso general.

XVII. Para aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualquier otro que celebre el poder ejecutivo.

XVIII. Para arreglar y uniformar el peso, valor, tipo, ley, y denominación de las monedas en todos los estados de la Federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

XIX. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federación.

XX. Para habilitar toda clase de puertos.

Artículo 14. En la Constitución se fijarán otras atribuciones generales, especiales y económicas del Congreso de la Federación, y modo de desempeñarlas, como también las prerrogativas de este cuerpo y de sus individuos.

PODER EJECUTIVO

Artículo 15. El supremo poder ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o in-

sules con aprobación del Senado, y entre tanto éste se establece, del Congreso actual.

XI. Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, federación, treguas neutralidad armada, comercio y otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá proceder la aprobación del Congreso general.

XII. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales generales, y de que sus sentencias sean ejecutadas según la ley.

XIII. Publicar, circular, y hacer guardar, la Constitución general y las leyes; pudiendo por una sola vez, objetar sobre éstas cuanto le parezca conveniente dentro de diez días, suspendiendo su ejecución hasta la resolución del Congreso.

XIV. Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales.

XV. Suspender de los empleos hasta tres meses, y privar hasta de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las órdenes y decretos; y en los casos que crea deber formarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

Artículo 17. Todos los decretos y órdenes del supremo poder ejecutivo, deberán ir firmados del secretario del ramo a que el asunto corresponda; y sin este requisito no serán obedecidos.

PODER JUDICIAL

Artículo 18. Todo hombre, que habite en el territorio de la Federación, tiene derecho a que se le administre pronta, completa, o imparcialmente justicia; y con este objeto la Federación deposita el ejercicio del poder judicial en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales que se establecerán en cada estado; reservándose de marcar en la Constitución las facultades de esa Suprema Corte.

Artículo 19. Ningún hombre será juzgado en los estados o territorios de la Federación sino por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto, por el cual se le juzgue. En consecuencia quedan

para siempre prohibidos todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva.

GOBIERNO PARTICULAR DE LOS ESTADOS

Artículo 20. El gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio, en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; y nunca podrán reunirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un individuo.

Artículo 21. El poder legislativo de cada estado residirá en un Congreso compuesto del número de individuos, que determinarán sus constituciones particulares, electos popularmente y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan.

PODER EJECUTIVO

Artículo 22. El ejercicio del poder ejecutivo de cada estado no se confiará si no por determinado tiempo, que fijará su respectiva Constitución.

PODER JUDICIAL

Artículo 23. El poder judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca su Constitución.

PREVENCIONES GENERALES

Artículo 24. Las constituciones de los estados no podrán oponerse a este acto ni a lo que establezca la Constitución general: por tanto no podrán sancionarse hasta la publicación de ésta última.

Artículo 25. Sin embargo, las legislaturas de los estados podrán organizar provisionalmente su gobierno interior, y entre tanto lo verifican, se observarán las leyes vigentes.

Artículo 26. Ningún criminal de un estado tendrá asilo en otro; antes bien será entregado inmediatamente a la autoridad que le reclame.

Artículo 27. Ningún estado establecerá sin consentimiento del Congreso general derecho alguno de tonelaje, ni tendrá tropas ni navíos de guerra en tiempo de paz.

Artículo 28. Ningún estado sin consentimiento del Congreso general, impondrá contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regule cómo deban hacerlo.

Artículo 29. Ningún estado entrará en tran-

sacción, o contrato con otro, o con potencia extranjera, ni se empeñará en guerra, sino en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admite dilaciones.

Artículo 30. La Nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano.

Artículo 31. Todo habitante de la Federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior, a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad de las leyes.

Artículo 32. El Congreso de cada estado remitirá anualmente al general de la Federación nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros; de los ramos de industria, agricultura mercantil y fabril, indicando sus progresos o decadencia con las causas que los producen; de los nuevos ramos que puedan plantearse, con los medios de alcanzarlos; y de su respectiva población.

Artículo 33. Todas las deudas contraídas antes de la adopción de esta acta se reconocen por la Federación, a reserva de su liquidación y clasificación, según las reglas que el Congreso general establezca.

Artículo 34. La Constitución general y esta acta garantizan a los estados de la Federación la forma de gobierno adoptada en la presente ley, y cada estado queda también comprometido a sostener a toda costa la unión federal.

Artículo 35. Esta acta sólo podrá variarse en el tiempo y términos que prescriba la Constitución general.

Artículo 36. La ejecución de esta acta se comete bajo la más estrecha responsabilidad al supremo poder ejecutivo, quien desde su publicación se arreglará a ella en todo.

México a 31 de enero de 1824.—4 y 3.

Jose Miguel Gordo, *diputado por Zacatecas presidente*—Juan Bautista Morales *diputado por Guanajuato*.

Juan Cayetano Portugal, *diputado por Jalisco*.—José Miguel Guridi Alcacer, *diputado por Tlaxcala*.—Tomás Vargas, *diputado por San Luis Potosí*.—Epigmenio de la Piedra, *diputado por*

México.—Antonio de Gama y Córdova, *diputado por México*.—José Ignacio González Caralmuro, *diputado por México*.—Mariano Barbabosa, *diputado por Puebla*.—José Francisco de Barreda, *diputado por México*.—José María Gerónimo Arzac, *diputado por Colima*.—Miguel Ramos Arizpe, *diputado por Coahuila*.—Manuel Ambrosio Martínez de Veá, *diputado por Sinaloa*.—José de San Martín, *diputado por Puebla*.—Felipe Sierra, *diputado por México*.—Manuel Solórzano, *diputado por Michoacán*. José María Covarrubias, *diputado por Jalisco*.—José María de Izazaga, *diputado por Michoacán*.—Francisco de Larrázabal y Torres, *diputado por Oaxaca*.—Juan Antonio Gutiérrez, *diputado por el Sur*.—Manuel Argüelles, *diputado por Veracruz*.—José Miguel Ramírez, *diputado por Jalisco*.—Carlos María de Bustamante, *diputado por México*.—José María de la Llave, *diputado por Puebla*.—Lorenzo de Zavala, *diputado por Yucatán*.—Víctor Márquez, *diputado por Guanajuato*.—Fernando Valle, *diputado por Yucatán*.—Félix Osoreo, *diputado por Querétaro*.—José de Jesús Huerta, *diputado por Jalisco*.—José María Fernández de Herrera, *diputado por Guanajuato*.—José Hernández Chico Condarco, *diputado por México*.—José Ignacio Espinosa, *diputado por México*.—Juan José Romero, *diputado por Jalisco*.—José Agustín Paz, *diputado por México*.—Erasmus Seguín, *diputado por Texas*.—Rafael Aldrete, *diputado por Jalisco*.—Juan de Dios Cañedo, *diputado por Jalisco*.—José María Urive, *diputado por Guanajuato*.—Juan Ignacio Godoy, *diputado por Guanajuato*.—José Felipe Vázquez, *diputado por Guanajuato*.—Joaquín Guerra, *diputado por Querétaro*.—Luis Cortázar, *diputado por México*.—Juan de Dios Moreno, *diputado por Puebla*.—José Miguel Llorente, *diputado por Guanajuato*.—José Angel de la Sierra, *diputado por Jalisco*.—José María Anaya, *diputado por Guanajuato*.—Demetrio del Castillo, *diputado por Oaxaca*.—Vicente Manero Embides, *diputado por Oaxaca*.—José Ignacio Gutiérrez, *diputado por Chihuahua*.—Luciano Castorena, *diputado por México*.—Francisco Patiño y Domínguez, *diputado por México*.—Valentín Gómez Farías, *diputado por Zacatecas*.—José María Castro, *diputado*

por Jalisco.—Juan Manuel Assorrey, diputado por México.—Joaquín de Miura y Bustamante, diputado por Oaxaca.—José Mariano Castellero, diputado por Puebla.—Bernardo Copca, diputado por Puebla.—Francisco María Lombardo, diputado por México.—Pedro de Ahumada, diputado por Durango.—Ignacio Rayón diputado por Michoacán.—Francisco Estévez, diputado por Oaxaca.—Tomás Arriaga, diputado por Michoacán.—Mariano Tirado, diputado por Puebla. José María Sánchez, diputado por Yucatán.—Rafael Mangino, diputado por Puebla.—Antonio Guille y Moreno, diputado por Veracruz.—José Cirilo Gómez y Anaya, diputado por México.—José María Becerra, diputado por Veracruz.—José Vicente Robles, diputado por Puebla.—José María de Cabrera, diputado por Michoacán.—Luis Gonzaga Gordo, diputado por San Luis Potosí.—José Rafael Berruecos, diputado por Puebla.—Bernardo González Angulo, diputado por México.—José María de Bustamante, diputado por

México.—Pedro Terrazo, diputado por Yucatán.—Manuel Crescencio Rejón.—diputado por Yucatán.—Miguel Wenceslao Gasca, diputado por Puebla.—Florentino Martínez, diputado por Chihuahua.—Pedro Paredes, diputado por Tamaulipas.—Cayetano Ibarra, diputado por México.—Francisco Antonio Gorriaga, diputado por Durango.—José María Jiménez, diputado por Puebla.—Alejandro Carpio, diputado por Puebla.—Francisco García, diputado por Zacatecas.—José Guadalupe de los Reyes, diputado por San Luis Potosí.—Juan Bautista Escalante, diputado por Sonora.—Ignacio de Mora y Villamil, diputado por México.—Servando Teresa de Mier, diputado por el Nuevo León.—José María Ruíz de la Peña, diputado por Tabasco.—Manuel López de Ecala, diputado por Querétaro.—José Mariano Marín, diputado por Puebla, secretario.—José Basilio Guerra, diputado por México, secretario.—Santos Vélez, diputado por Zacatecas, secretario.—Juan Rodríguez, diputado por México, secretario.



Alhóndiga de Granaditas, por Waite, C. B., 1907

Reseña del libro El Federalismo Mexicano

PATRICIA GALEANA DE VALADÉS

El Federalismo Mexicano. *Secretaría de Gobernación, Archivo General de la Nación, México, 1996. 175 pp.*

En el marco de la nueva etapa de la historia de nuestro país, en la que el Presidente de la República, doctor Ernesto Zedillo, ha llamado a todos los mexicanos a fortalecer y renovar nuestro régimen federal, es motivo de gran satisfacción para el Archivo General de la Nación presentar el catálogo de la exposición documental *El Federalismo Mexicano*.

Largo ha sido el camino del federalismo en México desde que fray Servando Teresa de Mier recomendara en su célebre discurso de 1823 el federalismo centralizado; es decir, un centralismo que evolucionara hacia el régimen federal. Fray Servando señalaba que la organización de los pueblos en tierra mexicana había tendido al régimen unitario: desde el imperio mexica hasta el virreinato de la Nueva España y, sobre todo, durante la Nueva España de las reformas borbónicas: la del régimen de intendencias.

Mier temía en esos años, y no sin razón, la posible desintegración del territorio nacional. Es por ello que si bien reconocía las bondades libertarias de un régimen federalista, consideraba que se llegaría a él poco a poco, en un tiempo de maduración del pueblo mexicano.

Otra fue, sin duda, la visión de don Miguel Ramos Arizpe, quien destacaba la importancia de organizar a la nueva nación, que estaba en pleno proceso formativo, en un régimen federal, por considerarlo el sistema más apropiado, debido a la autonomía que otorgaba a cada entidad del vasto territorio mexicano.

Triunfó en ese momento el principio federal con la Constitución de 1824, la que permaneció en vigor tan sólo una docena de años, dado que el

centralismo se estableció en 1836 y se reformó en 1843; no fue sino hasta 1847 que el federalismo se estableció. Todos estos años, que van de 1824 hasta que triunfó el federalismo con la Carta Magna de 1857, se caracterizaron por los enfrentamientos entre federalistas y centralistas que, en buena medida, eran los enfrentamientos entre la oligarquía central y las oligarquías estatales.

De hecho, en la primera mitad del siglo XIX había mayor posibilidad de autonomía económica en un gran número de estados, en comparación con la existente en la segunda parte del mismo siglo.

Si bien en 1857 triunfó en la letra constitucional el federalismo, en la práctica rigió el centralismo. Dada la amenaza de las guerras e invasiones extranjeras, la Federación tuvo que ir atrayendo recursos de los estados para enfrentarlas. Este proceso se inició desde que Lorenzo de Zavala ocupó el Ministerio de Hacienda, durante la presidencia de Vicente Guerrero, quien tuvo que hacer frente al intento español de reconquista.

Posteriormente, los enfrentamientos con los franceses y los norteamericanos llevaron al gobierno federal a recurrir a los recursos de los estados ante la intervención extranjera.

Al triunfo de la República en 1867, el proceso de reconstrucción nacional llevó de nueva cuenta a la centralización, que llegó a su máximo grado de expresión durante el porfirismo. Es hasta después de la revolución social de 1910

cuando empieza el largo proceso de hacer realidad el régimen federal.

En la exposición documental *El Federalismo Mexicano* presentamos los principales documentos de las Constituciones de 1824, 1857, y 1917.



Portada del libro "El Federalismo Mexicano"

Gracias a la colaboración de los archivos históricos de los estados de la República hemos conformado cada una de las secciones dedicadas a las entidades federativas. Asimismo, hemos contado con el asesoramiento museográfico del Museo Universitario Contemporáneo de Arte de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Es nuestro deseo que este catálogo documental contribuya a un

mejor conocimiento del proceso del Federalismo Mexicano y, en esta medida, al fortalecimiento y renovación de nuestro régimen federal, elemento fundamental en el camino hacia una democracia plena.

El libro contiene las ponencias presentadas por el Lic. Esteban Moctezuma Barragán, intitulada *El nuevo Federalismo Mexicano* y por el Dr. Manuel González Oropeza, que lleva por título *La decisión fundamental del federalismo en México*. Asimismo, contiene documentos sobre las Constituciones de 1824, 1857 y 1917. Se incluyen de igual forma, documentos y mapas de la federación mexicana (Aguascalientes-Zacatecas) y, el listado de los constituyentes de 1824, 1857 y 1917.



"México". 1824. Antonio Finley. Escala gráfica de 500 millas. 47.7x28.4 cm. Grabado en lámina sobre papel por Young & Delleker Sc., iluminado a la acuarela. Biblioteca del Congreso. Washington, D.C., E.U.A. LC.



Carta de las Agencias de Minería de los Estados Unidos Mexicanos, 1918. Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Departamento de Minas, Comisión Técnica Sección de Inspección