

El federalismo mexicano al inicio del siglo XXI. Problemas, avances y perspectivas

Mexican federalism at the dawn of XXI century. Troubles, advances and perspectives

Fernando Renoir Baca Rivera

Consultor Independiente Asuntos de Política y Gobiernos. México, Distrito Federal.

E-mail: fernandorenoir@aol.com

Resumen

El trabajo se expone en los siguientes apartados: el primero, que versa sobre las fuentes del proceso de retorno hacia el federalismo en México: la normalidad democrática en una estructura constitucional y federal; la sensible apertura política, económica y social de la Nación y la sociedad mexicana ante el fenómeno de la globalización, y el funcionamiento emergente de un sistema de partidos en un contexto federal multipolar y pluralista. Se sostiene que el federalismo y la construcción de la nación del futuro son una expresión de la democracia y que no se admite la posibilidad de un divorcio, ya que no puede existir el federalismo sin la democracia. En el segundo apartado se anotan los elementos conceptuales relativos a las Relaciones y la Administración Intergubernamental en un contexto de Nueva Gestión Pública como base para apuntalar el funcionamiento y explicar las tensiones no políticas del federalismo mexicano. En el tercer apartado se anotan los cambios en el funcionamiento del sistema federal y su relación estrecha con el proceso de apertura y consolidación de la democracia. Por último se anotan las líneas de Administración intergubernamental vigentes, la Convención Nacional Hacendaria en proceso y las tensiones del federalismo mexicano en el futuro inmediato.

PALABRAS CLAVE: Descentralización, Federalismo, México.

Abstract

This work expose the following ideas: the first one related with the sources of the return process toward the federalism in Mexico: the democratic normality in a constitutional and federal structure; the sensitive political,

economic and social opening of the Nation and the Mexican society due to the globalization, and the emergent operation of a system of parties in a multipolar and pluralistic federal context. It is sustained that the federalism and the construction of the nation of the future are expressions of the democracy and the possibility of a divorce is not admitted, since the federalism cannot exist without the democracy. In the second section we explain the relative conceptual elements of the Relationships and the Intergovernmental Administration in a context of New Public Administration as base to secure the performance and to explain the non political tensions of the Mexican federalism. The third section explains the changes in the performance of the federal system and their narrow relationship with the opening process and consolidation of the democracy. Finally effective lines of intergovernmental Administration like the National Convention of Revenue (Convención Nacional Hacendaria) in process, and the tensions of the Mexican federalism in the immediate future.

KEY WORDS: Decentralization, Federalism, Mexico.

Las fuentes del retorno al federalismo en México

a) La fuente interna: constitucionalismo y democracia

Estudiar y explicar el federalismo implica asumir una perspectiva metapolítica, por el conjunto de dimensiones implícitas (institucionales, políticas, de relaciones intergubernamentales, administrativas, económicas y sociales), que tienden a ratificar o negar la vigencia y/o el funcionamiento pleno de un sistema federal.

Para los propósitos de este trabajo, el federalismo es un pacto constitucional en el que los gobiernos originales (estados federados) y el Constituyente (representación del pueblo con soberanía delegada) acuerdan dar vida a los poderes federales: Legislativo, Judicial y Ejecutivo y supremacía a la Constitución Federal. Por lo que una primera propuesta de entendimiento en esta exposición será la equivalencia de lenguaje entre federalismo y sistema federal, cuando se tenga la intención de calificar normativamente a la vigencia o no de una práctica federalista se harán las aclaraciones pertinentes, las cuales partirán de un concepto compartido en la doctrina federal: el federalismo es autogobierno y gobierno compartido (Elazar, Daniel, 1987).

El federalismo representa la institución republicana que guarda mayor concordancia con los principios que dan origen a la democracia, porque la soberanía no se deposita en cualquier institución del Estado, se reserva en el pueblo y ésta se manifiesta en la supremacía inherente a la(s) constitución(es) federal y estatal(es). En consecuencia los poderes y responsabilidades gubernamentales se delegan en forma temporal y fragmentada, en gobernantes popularmente electos y que están sujetos a la ley.

De esta forma existe una vinculación clara y sin ambigüedades entre libertad, democracia, constitucionalismo y estado de derecho como condiciones infranqueables a la vigencia de una república federal. Con estas condiciones se razona la vinculación del federalismo con la construcción de un Estado-nación en la que no se admite el divorcio respecto de la democracia.

Asimismo, el Pacto Federal está asociado a la posibilidad institucional de una efectiva división de poderes, porque se basa en una democracia representativa (territorial y paritaria), en una justicia constitucional indiscutible (la Suprema Corte que interpreta y resuelve las controversias constitucionales por encima de cualquier entidad estatal), y porque el Poder Ejecutivo está depositado en varias autoridades ejecutivas (federal, estatal y municipal). El federalismo se identifica con cuatro principales atributos (Liphart, Arent. s.f. en Elazar. Op.cit):

- Una Constitución escrita que divide los poderes y que garantiza que tanto el gobierno central como el gobierno estatal no puedan ser despojados de los poderes con los que están dotados.
- Una legislatura bicameral en donde una cámara representa al pueblo (Cámara Baja) y otra a los estados integrantes de la federación (Senado).
- El derecho de los estados a participar en el proceso de reforma de la Constitución Federal, y a cambiar las propias dando vigencia a la división territorial del poder.
- Un gobierno descentralizado, en el que los estados miembros tienen poderes relativamente mayores en comparación con las provincias de Estados unitarios.

Derivado de este último punto, se tiene que en un Pacto Federal se da una distribución constitucional de facultades, en la que los estados federados delegan expresamente responsabilidades a favor la Federación (defensa, moneda, política exterior, etcétera.), reservándose para sí las referentes a su régimen interior y, en el caso mexicano, las de carácter local referentes al régimen municipal.

En lo que respecta al tema de la distribución de competencias y práctica interorganizacional, las exposiciones derivadas de la literatura tradicional del federalismo se centran en la separación de responsabilidades y funciones entre los ámbitos de gobierno, en los que hay dos variantes: en principio los estudios orientados al fortalecimiento de los poderes federales y en los que se enfatiza el poder originario de los estados y la literatura reciente que enfatiza la interdependencia entre poderes territoriales, ya sea en su comportamiento orgánico o en las responsabilidades compartidas de los gobiernos frente a los ciudadanos (federalismo cooperativo, enfoque Relaciones Intergubernamentales), o en los razonamientos derivados de la práctica administrativa y gerencial (federalismo, descentralización y gerencia de políticas públicas compartidas, enfoque Administración Intergubernamental, AIG).

En primera instancia y sin agotar el tema, se afirmará que por su estructura constitucional México es desde la promulgación de la Constitución de 1917, una república federal con características *duales* en la que la separación de responsabilidades se ha traducido en una centralización del poder a favor de la Federación, que ha concentrado enormes facultades en el Congreso de la Unión, y al fenómeno de la preeminencia del Poder Ejecutivo Federal mediante el presidencialismo (lo que ha generado serios cuestionamientos a cerca de la vigencia de la condición del gobierno compartido). Asimismo, por el enorme peso de los poderes federales en la distribución de competencias, México es una república federal orientada a la idea de la Nación antes que a los poderes locales (lo que ha cuestionado con frecuencia la condición de la vigencia del autogobierno).

Más adelante se analizará como han cambiado estas condiciones con la consolidación de la vida democrática en México, y aunque el gobierno compartido no es una realidad, ha emergido el fenómeno del gobierno dividido; y aunque el autogobierno es todavía una aspiración, ha emergido un mapa de gobiernos locales caracterizados por la alternancia y una

creciente normalidad democrática. Estas son dos buenas condiciones de análisis político-internas para ser optimistas en la consolidación del federalismo en el México del siglo XXI.

b) La fuente externa: globalización y apertura económica

Nada está fuera de la aldea global. México ha liberalizado su economía en los últimos veinte años y ha firmado un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) y otro con características semejantes con La Unión Europea (que en este caso contiene un compromiso explícito con la democracia que obliga a las partes), en añadidura se han firmado tratados de libre comercio con varios países de América Latina y está en proceso uno con el Japón. Estos compromisos internacionales han influido en la idea de revisar las estructuras político-institucionales, la democracia, la economía de mercado y las políticas sociales. Finalmente, los Organismos Internacionales (BM, FMI, BID, etcétera) han sido otra fuente que ha influido en la idea del retorno al federalismo por la vía de los compromisos que efectivamente se asumen para acceder y mantener al crédito internacional.

En este sentido, se anota aquí la existencia de una dimensión llamada trascendente del federalismo y que se refieren a los temas que lo asocian con el orden internacional y la globalización, los bloques regionales, nacionalismos emergentes, multiculturalidad y ciudadanía mundial, así como la filosofía y la posibilidad de establecer un orden personalista controlado desde abajo del cual Alexandre Marc fue brillante exponente en la época de posguerra europea, sus ideas y la de otros influyeron en la formación de la Unión Europea (UE)¹.

No se abordará la posibilidad de medir la vigencia de un sistema federal a través de estas complicadas y apasionantes perspectivas que retan los paradigmas civilizatorios de occidente. El análisis estará acotado al núcleo del paradigma estado-nación. Sin embargo, no se desconoce la influencia de la globalización y la interdependencia mundial como detonantes en el retorno de México hacia la idea federal, como lo expuso temprana y claramente Valverde² para el caso Español en el marco de la integración de ese país a la UE.

c) La fuente política: el sistema de partidos

El funcionamiento del sistema de partidos sus características, proyectos, programas y cultura política influyen en la consolidación de la democracia y el federalismo mexicano.

Se sostendrá, como marco de referencia, el modelo de Riker W. H.³ sobre las condiciones de aparición y consolidación del federalismo, en la que se deja claro el papel vital de los partidos políticos en el funcionamiento de los sistemas descentralizados. Y al margen de su tipología sobre la aparición del federalismo, se sostiene la idea de que lo esencial es la negociación política y la forma de distribución del poder entre los partidos políticos y que todo lo demás es accesorio (Cazorla.1979). Esta perspectiva representa un reto interesante al enfoque de Relaciones Intergubernamentales (RIG) y al de Administración Intergubernamental (AIG) que se exponen más adelante como parte de las explicaciones de cómo se está aterrizando el federalismo en México.

De esta perspectiva se desprende que es necesario que en la mesa de negociación exista por lo menos un partido político regional, que reivindique y defienda en su práctica política a los estados y a los gobiernos locales frente a lo nacional. Estas condiciones emergen cuando el índice de control de los gobiernos componentes en manos de partidos opositores, en relación al gobierno central es lo suficientemente fuerte y estable para que tenga sentido la defensa federalista en el proceso político.

Actualmente, estas condiciones para la preservación del federalismo mexicano están más vivas que nunca, lo ilustra, la existencia de tres grandes partidos⁴:

- El PAN (opositor durante 60 años) controla el Poder Ejecutivo Federal.
- En el Poder Legislativo Federal ningún partido tiene la mayoría absoluta, esta situación ha sido reafirmada ya en tres elecciones federales, y según el consenso de la mayoría de los analistas políticos, el gobierno dividido llegó para quedarse un buen tiempo y representa un dato del problema, no una variable⁵.
- La distribución de la representación política es la siguiente: en la Cámara de Diputados, el PRI tiene 224 diputados (44.8% de un total de 500), el PAN 151(30.2%), el PRD, 97, 19.4%, y otros 28 (5.6%). En la

Cámara de Senadores el PRI cuenta con 60 senadores (46.87% de un total de 128), el PAN 46 (35.93%), el PRD 16 (12.5%) y otros 6 (4.1%).

- El PRI gobierna en 17 estados (57.7 % de la población), el PAN en 9 (22.87%) y el Partido de la Revolución Democrática en 5 (15.29%) y un estado es gobernado por una alianza opositora al PRI, Chiapas (4.12%).
- Las entidades metropolitanas con 32.5% de la población, consideradas las de mayor desarrollo político por su alta competitividad electoral, están gobernadas por los tres grandes partidos: Distrito Federal (PRD, 8.46% de la población), Estado de México (PRI, 13.6%), Nuevo León (PRI, 3.95%) y Jalisco (PAN, 6.43%).
- La Región Norteña (10 estados) está disputada fuertemente por el PRI y el PAN, aunque está gobernada mayoritariamente por el PRI.
- La Región Sur-Suroeste (12 estados) está fuertemente disputada por el PRI y el PRD, con importantes bastiones panistas como son los estados de Yucatán y Quintana Roo.
- La Región Occidente (6 estados) representa el corredor panista más leal, pero ahí también se encuentra el bastión perredista más tradicional Michoacán.
- Un dato relevante respecto de la pluralidad en la representación política y expresión del gobierno dividido es el referente a la representación política de los gobiernos ejecutivos estatales y las legislaturas locales. En los 17 estados que gobierna el PRI tiene mayor a legislativa en 14; en 9 del PAN en 2; en 5 del PRD en 1. La distribución partidaria de los diputados estatales en las 32 entidades federativas corresponden: al PRI 516 diputados de un total 1130 (46%); el PAN 296, (26%) y el PRD 211, (19%) y 108 diputados de otros (9%).
- El dato que muestra mayor pluralidad en la emergente democracia corresponde al ámbito municipal, ya que en este ámbito gubernamental se han generado las más diversas combinaciones de alternancia en un ciclo probado y recurrente de más de 14,000 elecciones individuales desde 1994. Los tres principales partidos gobiernan cientos de ayuntamientos importantes a lo largo de la geografía nacional. Las disposiciones constitucionales establecen la mayoría en el cabildo al partido que gana la elección, lo que impide la aparición del gobierno dividido en este ámbito gubernamental.

Por último, la alternancia en los poderes de la federación, estatales y en los ayuntamientos, después de 70 años de dominio hegemónico del PRI, ha transformado a los partidos, pero no en forma clara y definitiva frente a la idea federal. Se anota, sin concluir el análisis, que el PAN transformó su programa federalista por una propuesta de Administración Intergubernamental orientada hacia los resultados y la rendición de cuentas⁶ que aún no termina de ser aterrizada y practicada. En los hechos el PAN abandonó su programa de fortalecimiento del gobierno local y su oposición al modelo de federalismo prefectorial que tanto le sirvió para llegar a la Presidencia de la República.

El PRI, partido caracterizado por el centralismo y el control está del otro lado de la mesa en proceso político, como lo muestra claramente la propuesta del gobernador Alemán, pero considera su actitud federalista como un instrumento para ganar nuevamente el poder presidencial y ¿repetir la historia? Por su parte, el PRD, la izquierda nacionalista, ha centrado sus esfuerzos en los temas de las políticas sociales, la lucha contra la pobreza y el desarrollo rural más que en una postura de federalismo clara y contundente. Ahí está la mesa de Riker, sin que los actores sepan que intereses representan⁷, hasta cierto punto, México atraviesa por una mezcla de épocas. Es un lugar común, leer de los analistas políticos, que el viejo orden no se ha ido y que el nuevo no está todavía a construirse.

Las relaciones y la administración intergubernamental

En el México de principios del siglo XXI, al esquema de separación de responsabilidades y funciones, le corresponde una dinámica interesante, digna de análisis en el nivel de las relaciones intergubernamentales, las que han cambiando en el tiempo por la influencia del efecto de la normalización de la democracia mexicana y por el proceso político derivado de la composición plural en la integración de los poderes federales (gobierno dividido), así como por la alternancia en el ámbito territorial (federal, estatal y municipal) con las consecuentes demandas a favor del autogobierno.

En los siguientes párrafos se expondrán brevemente los elementos conceptuales que servirán de referencia y contexto a las afirmaciones que más

adelante se sostendrán en el análisis relativo a los cambios del federalismo mexicano recientemente.

Por el término Intergubernamental se entenderá: a) un contexto multi-jurisdiccional para la toma de decisiones, b) diversas combinaciones entre las autoridades centrales y las subordinadas, c) el uso de enfoques gubernamentales y de otra clase para la resolución de problemas (Marado, 1999)

Con base en este término es posible distinguir las Relaciones Intergubernamentales (enfoque RIG) y la Administración Intergubernamental (enfoque AIG). En las Relaciones Intergubernamentales los cambios de un sistema federal (o no) se analizan a partir de los hechos generados principalmente en el proceso político y su interacción con una estructura constitucional dada; en la Administración Intergubernamental (AIG) se intenta dar forma a una explicación a partir del proceso administrativo, aunque las conclusiones de esta reciente disciplina no son contundentes. AIG recupera el papel de la gerencia pública para contribuir a los cambios en las políticas intergubernamentales, tanto a nivel de elaboración de problemas, como del diseño, la instrumentación y evaluación.

En primera instancia las RIG, por su coherencia probada como disciplina analítica pueden ofrecer un enfoque útil para analizar los cambios del sistema federal mexicano sobre todo durante las décadas de los ochenta y noventa. AIG por su fresca analítica es útil para asociar los cambios en materia federal derivados de la emergencia de los paradigmas de la Nueva Gestión Pública (NGP) y los Desafíos para la Gobernancia⁸ que presenta la naciente democracia mexicana, con especial referencia a la administración Fox (2000-2006). Los ejes de NGP coinciden con las preocupaciones de los estudios de AIG (Aguilar. 2003), tanto en sus propósitos como en sus fines, tal y como muestra la síntesis de Luis F. Aguilar acerca de la tesis PUMA (*Public Management Committee*) y el llamado consenso de Santiago (1995) y que se centra en:

“...Un nuevo paradigma de gestión pública, orientado a promover la cultura del desempeño en un sector público menos centralizado” y sus “líneas principales de cambio” son: “devolver autoridad y dar flexibilidad; asegurar desempeño, control y responsabilidad; desarrollar la competencia y la libertad de elección (entre los organismos y servicios públicos);

ofrecer servicios de calidad, mejorar la gestión de los recursos humanos, incorporar y optimizar las tecnologías de información, mejorar la calidad de la regulación, fortalecer la función de conducción (estratégica) del centro. Ver, Governance in Transition (1995)".

Por estas coincidencias, se pueden debatir los argumentos de George J. Gordon acerca de que el enfoque AIG y el federalismo podrían ser no sólo incompatibles, sino que la AIG podría anunciar el fin del federalismo⁹. Por supuesto que los sistemas federales deben mejorar su naturaleza pública y elevar sus capacidades administrativas, así como su eficiencia y productividad, etcétera. Si embargo, aquí se sostendrá que el enfoque AIG está en un punto intermedio y valioso entre NGP y las tensiones derivadas del funcionamiento de un sistema federal.

Realizar las operaciones para que NGP y AIG sean posibles, es una tarea que solicita tanto de la artesanía de los procesos políticos en un sistema federal como una talentosa y auténtica gerencia pública en los procesos de elección estratégica, propuestas iniciales de misiones, así como del diseño e instrumentación de políticas intergubernamentales efectivas. Cito de nuevo a Aguilar para que se observe como una ecuación de por sí compleja, puede traducirse en paralización o en resultados de alto valor público cuando se instrumenta a múltiples niveles. Sin embargo, el riesgo de carecer de la dirección política adecuada y de un conjunto gerencial efectivo que cumpla la función de puente con el proceso político del federalismo es alto, ya que en el contexto mexicano NGP y, en consecuencia, AIG se enfocan en:

"(Re) construir de la naturaleza pública del gobierno y administración: Legalidad en la actuación de las autoridades; Control entre los poderes públicos; Racionalidad en la asignación y transparencia de los recursos públicos; Búsqueda tenaz del beneficio público; Participación ciudadana y libre opinión pública; Rendición de cuentas al público ciudadano; y Ética pública".

A esta primera parte, se tiene que agregar, una optimización racional para llevar a cabo la AIG, en un contexto de NGP y que es:

“(Re) construir de la capacidad administrativa del gobierno y la Administración Pública y que se expresa en: Finanzas públicas sanas lo que es igual a dirección financiera; Eficiencia económica en las operaciones: Economía + Eficacia + Eficiencia; Dirección estratégica; Dirección de calidad; Dirección del conocimiento/por competencias; Gobierno electrónico (e-government); y Profesionalización del servicio público”.

Estos desafíos, como se observará más adelante, no tienen nada de académicos en el sentido de que representan mucho más que inteligente capacidad de análisis, puesto que su incomprensión puede llevar a paralizar la(s) Administración(es) Pública(s) y a contribuir a tensar, en vez de facilitar, el proceso político federal¹⁰.

En consecuencia, se soslaya a la efectividad del federalismo en un contexto de NGP inadecuadamente planteada, diseñada e instrumentada. Lo que ser a contradictorio a la naturaleza y ventajas de un sistema federal maduro como el que se está emergiendo en México.

El federalismo contiene en su funcionamiento y operación tres promesas: un marco para generar una cultura de autocontención del poder y en entre poderes, espacios institucionalizados para impulsar una coordinación eficaz, e instrumentos concretos para establecer una colaboración administrativa efectiva, lo que puede llevar a los tres ámbitos de gobierno a orientarse a la solución de problemas públicos y obtención de resultados. En el pasado estas posibilidades han sido utilizadas con sentido centralizador, pero también pueden orientarse para fortalecer los gobiernos locales. Esta sinergia potencial del federalismo puede generar las respuestas necesarias a los desafíos de una sociedad abierta, como la que está emergiendo en México.

Los cambios recientes en el federalismo mexicano

Modelo prefectorial y RIG’s bajo control presidencial (1982-1994)

La posibilidad de mesas multipolares y plurales para impulsar auténticas RIG’s en México estaba dada desde principios de los noventa y quizá desde la crisis política, económica y gubernamental de los ochenta. A lo largo

de ese periodo, el PAN representó la resistencia y la afirmación federalista desde las regiones, especialmente en el norte del país, lo que terminó por influir en un conjunto de respuestas institucionales descentralizadoras y de transferencias de subsidios a favor de los estados que fueron apoyadas por la presidencia y el PRI, pero la primera reacción del presidencialismo fue el establecimiento generalizado de las delegaciones federales.

Como contexto y antecedente, se sostiene que en los ochenta se estructuró un federalismo prefectorial¹¹ expresado por el envío de delegados del gobierno federal como responsables territoriales de las políticas en los estados. Este proceso se conoció en México como de desconcentración territorial y se tradujo en una abultada administración en los órganos territoriales del gobierno central denominados delegaciones federales. Prácticamente todas las secretarías (ministerios) organizaron prefecturas por política pública.

La reforma administrativa que dio origen a este proceso, incluyó reformas a la Constitución (salud, municipio y rectoría del estado, 1983) y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1978), así como un férreo control financiero por la vía de la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP, 1977) y la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 1980)¹². El diseño transexenal significó una estrategia clave del presidencialismo para afirmar su sobrevivencia, que con control casi absoluto, se dio el lujo de llamar a la descentralización de la vida nacional en 1982. El modelo prefectorial fue autoritario, pero tuvo una coherencia y una racionalidad administrativa impecable.

Las condiciones del esquema Riker emergían: un partido centralista en el poder, administrando la alternancia regional mediante una actitud conservadora y una política deliberada para asentar su presencia en el territorio. Un partido regional con creciente presencia y con un discurso federalista.

El peso político de los delegados federales y su creciente intervención en asuntos locales a favor del partido en el poder, se tradujo en un posicionamiento vital en la política electoral opositora del PAN. Cuando este partido ganó su primera Gubernatura en 1989, el programa federalista de esta administración se centró en contra de los prefectos y de la LCF¹³. Como el gobernador Ruffo carecía de la coalición y fuerza política contra los prefectos, terminó enfocando su política contra los efectos de la LCF

y la distribución de las transferencias libres a favor del Estado que gobernaba: Baja California. Este es el problema público con el que nace propiamente el debate federal en México: la disputa por los recursos fiscales desde de los gobiernos locales y la lucha por la localización de programas de inversión pública federal. También, se sostiene que esta definición de problema público era funcional a las RIG's y al modelo Prefectorial de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas y, que hasta cierto punto, le otorgó una razón adicional para que el modelo se extendiera en el tiempo. Con RIG's controladas por la Presidencia, la coalición territorial de los gobernadores pri stas y los delegados, as como la mayor a en el Congreso de la Unión, la orientación de las demandas hacia la pugna de recursos acotó el efecto público de la creciente presencia opositora en el ámbito estatal y municipal.

Con el crecimiento de la alternancia pol tica se llegó a una siguiente fase, en la que exist an dos estados norteños y municipios de importancia gobernados por el PAN. El sistema prefectorial creció especialmente ah donde gobernaba la oposición y a principios de los noventa ingresó de lleno en las pol ticas sociales (v a el Programa de Solidaridad).

Este posicionamiento de la delegaciones federales, se asoció a la utilización directa de las pol ticas sociales en las campañas electorales locales y federales, con lo que el debate se extendió, hasta llegar a cuestionar la legitimidad del propio proceso electoral presidencial de 1994, que fue reconocido como inequitativo por el propio candidato ganador Ernesto Zedillo¹⁴. La demanda por el retorno al Federalismo hab a llegado ya a la cúspide del proceso pol tico.

Los procesos de descentralización en la década de los noventa

Más allá de las cr ticas a la ingenier a gubernamental de la descentralización controlada verticalmente, la llamada descentralización centralizada, debe anotarse que el Estado mexicano utilizó finos instrumentos para enfocar y también controlar la redistribución del poder y de la autoridad por esta v a.

A finales de los años ochenta, la crisis fiscal obligó a dar pasos más audaces aunque graduales. La situación pol tica¹⁵ exig a la utilización de medidas adicionales como la descentralización pol tica. Esta crisis de gobernación

y de legitimidad asumió la forma de graves conflictos y cuestionamientos en la relación entre el estado y la sociedad. Entre el arsenal de respuestas que el gobierno federal utilizó están la descentralización de la educación básica y el inicio del proceso relativo a políticas de los servicios de salud a la población abierta. La cual se llevó a cabo en un marco de RIG's controladas por el PRI en alianza con el PAN, tanto territorialmente como en el Congreso de la Unión.

Por ello no puede soslayarse los recursos pragmáticos en la búsqueda de fuentes de orden a partir de la idea de reponer la capacidad administrativa, en la que el instrumento de la descentralización política jugó un papel importante para la gobernabilidad. En este sentido se utilizó la política social como objeto del proceso político y de RIG's, a fin de administrar el conflicto y ajustar las expectativas de liberalización y democratización acelerada de la sociedad mexicana en los noventa.

La reconstrucción racional relativa a los procesos de descentralización de la educación y la salud exige un análisis específico, porque estas políticas representan e incorporan más del 30% del gasto público federal y casi la mitad del tamaño organizacional de los gobiernos (medidos por el número del personal ocupado), entre otras razones, como los puntos relativos a los acuerdos sindicales e intergubernamentales inherentes al proceso, pasando por sendas reformas constitucionales que escapan a los propósitos de esta exposición, por lo que no se abordarán en forma específica.

Al respecto, se anotará que dadas las condiciones actuales del federalismo mexicano la vía de la descentralización ha quedado agotada. De hecho en la medida en que se tornaban complejas las mesas de RIG's al final del periodo referido, el debate se centró en las fórmulas para acceder a los recursos fiscales y en la regulación de las transferencias intergubernamentales.

Así, el escenario se desplazó desde el formato sectorial de las secretarías, los sindicatos, los prefectos y los gobernadores hacia el sitio por excelencia de las RIG's en un gobierno compartido: El Congreso de la Unión y, particularmente, a la Cámara de Diputados. Se recuerda que esta instancia tiene el monopolio para decidir la orientación del presupuesto y del gasto público federal, y en consecuencia, el poder para definir las orientaciones de los subsidios intergubernamentales y las reglas marco de su asignación, vía la legislación.

La disputa por los recursos

La disputa por los recursos fiscales representa el origen y el debate ineludible de las repúblicas federales, as lo muestran los clásicos estudios de RIG desde el periodo posterior al *new deal*. Hasta cierto punto, en las repúblicas federales es normal que aparezcan rebeliones fiscales, conflictos intergubernamentales en esta materia y demandas por mayores subsidios a favor de los gobiernos locales. En estos casos el proceso político de una república federal debe ponerse en marcha y ajustar el sistema.

Existen varias posibilidades de toma de decisión: la máxima que es llamar a discutir la convención federal y que deber a de concluir con programa de reformas constitucionales al sistema de competencias (derechos de propiedad), que en el ámbito fiscal pueden ser cualquiera de estos tres rubros ingreso (impuestos), gasto (transferencias) y deuda pública (reglas de liberalización). La decisión intermedia que es ajustar la legislación secundaria mediante la redefinición de misiones y/o la modificación de las reglas marco y sus propósitos (re) distributivos; y tercera, la decisión política anualizada correspondiente a la administración intergubernamental que se expresa en ajustes a los montos de recursos fiscales o al gasto público, y/o en las reglas operativas (programación, calendarios para acceder a los recursos). Esta última posibilidad en México se da con frecuencia, cuando el Poder Ejecutivo presenta al Legislativo Federal, los proyectos anuales de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Un rápido recorrido del tema de la disputa por los recursos en México, nos muestra que durante el siglo XX, la cuestión fiscal fue uno de los temas políticos y tecnocráticos más cuidadosamente tratados, aún en condiciones de hegemonía absoluta del PRI. Un ejemplo es la actual Ley de Coordinación Fiscal. Su configuración es el resultado de un amplio periodo de maduración (1953 a 1980), incluso el proceso para su redacción marco actual, tomó tres años de sendas discusiones parlamentarias que incluyeron reuniones de la República (cuasi convenciones, 1979-1980).

Esto demuestra que incluso en condiciones de total mando y control presidencial, la cuestión fiscal siempre fue espinosa. La entrada en vigor de la LCF fue posible en un escenario en el que gobierno federal tuvo que prometer un incremento sustancial de recursos a los gobiernos estatales a

cambio de que éstos retirarán los impuestos que causaban triple y doble tributación al contribuyente (principalmente en impuestos al consumo), a fin de establecer el Impuesto Federal al Valor Agregado. Este escenario sólo fue posible cuando el país experimentó el *boom* petrolero y la llamada administración la abundancia¹⁶. (Ver cuadros 1 y 2).

La crisis fiscal de 1982 derrumbó las bases financieras de esta Ley, la hegemonía y el control político presidencial fueron utilizados para redistribuir los costos entre la Federación y también entre los estados en el juego denominado de *suma cero* (redistribución interestatal de los mismos recursos); para 1989-90, el juego presidencial empezó a ser cuestionado de manera consistente, al tiempo que los requerimientos financieros de la crisis fiscal hacen imprescindibles la cooperación de los actores regionales de gobierno para administrar el conflicto y llevar a cabo la descentralización de la política educativa (25% del presupuesto federal).

Un segundo momento en la evolución de este pacto, se dio con la reforma a la LCF de 1990, cuando se abandonaron los criterios distributivos de resarcimiento y eficiencia y se les modificó otorgando un mayor peso a los criterios de población y equidad. Se sostuvo el trato marco (que los estados mantuvieran en suspenso sus potestades tributarias), pero se violaron las garantías de resarcir el desempeño y la eficiencia en la recaudación individual de los estados. Se transformó en los hechos el trato fiscal y se conformó un sistema de transferencias no condicionadas.

Esta decisión de política redistributiva (utilizar una decisión intermedia para soslayar un pacto intergubernamental con bases constitucionales) representó el último capítulo del presidencialismo hegemónico en la materia. En adelante, se inicia la lucha por incrementar las participaciones federales desde la periferia hacia el centro en un marco de pugna federalista y de RIG's. Situación que se manifestó en forma recurrente desde los gobiernos de origen distinto al del presidente. Estos elaboraron fuertes críticas a las condiciones soslayadas del pacto fiscal, a partir de un consenso: Las FFRR¹⁷ están excesivamente concentradas en el Poder Ejecutivo Federal, la Federación se queda con el 80% de la Recaudación Federal Participable (RFP), los estados con el 16% y los municipios con el 4%

Este consenso que a fuerza de repetición se convirtió en un paradigma mental, es aún válido, aunque las modificaciones de 1996 llevaron al reparto del pastel de 80-20 a 75-25. El Fondo General de Participaciones,

Cuadro 1. Evolución del Fondo General de Participaciones 1980-2000
Coeficiente de integración (1980-1987)

Año	Total del Coeficiente	Composición del Coeficiente	Concepto
1980	16.89	13.00	Porcentaje fijo que estableció la Ley de Coordinación Fiscal.
		1.58	Compensación por los impuestos derogados o suspendidos en los estados. A partir de la entrada en vigor del IVA.
		1.27	Compensación por las pérdidas ocasionadas por el apoyo al Sistema Alimentario Mexicano.
		0.69	Para calcular las participaciones de los estados petroleros.
		0.35	Compensación por gastos de administración de impuestos federales.
1981	16.94	16.89	Porcentaje fijo, igual que en 1980.
		0.03	Compensación por las pérdidas ocasionadas por derogar o suspender impuestos, debido a la reforma del IVA.
		0.02	Compensación por pérdidas de los estados por la suspensión de la facultad para expedir pasaportes provisionales.
1982	17.44	16.94	Coeficiente anterior.
		0.50	Adicional para las entidades coordinadas en materia de derechos.
1983	16.98	16.94	Coeficiente anterior.
		0.02	Compensación por la reforma del IVA que amplía su base a servicios profesionales.
1987	17.48	0.02	Pérdida en la recaudación del DDF por el impuesto sobre pozos artesianos.
		0.50	Adicional para las entidades coordinadas en materia de derechos.

Fuente: Evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México, México, SHCP, febrero de 1994.

Cuadro 2. Composición del coeficiente de integración del Fondo Ajustado (1988-1989)

Año	Total del Coeficiente	Composición del Coeficiente	Concepto
1988	17.45	13.49	El fondo ajustado, que se calculó aplicando el factor de distribución a la recaudación federal participable bruta menos el 30% del punto anterior.
		3.96	30% de IVA más devoluciones.
1989	17.60	13.61	Igual que el anterior.
		3.99	Igual que el anterior.

Fuente: Evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México, México, SHCP, febrero de 1994.

no el único que existe, hay otros (fondo municipal p.e.), que al sumarse conforman un coeficiente de integración de 25% de Recaudación Federal Participable. (Ver cuadro 3).

Aquí lo relevante es que el capítulo primero de la LCF aún sostiene las bases del arreglo de 1980, pero soslayados por los criterios incorporados por la reforma de 1990 que transformaron el acuerdo en un sistema de transferencias no condicionadas, por ello el conflicto persiste, a pesar de que en el periodo los estados y municipios aumentaron sus participaciones desde un 17% hasta un 25% de la RFP.

En conclusión, se afirma que la LCF vigente, para expandir la frontera del gobierno local está agotada. El siguiente capítulo se expresa ya en la demanda de tener y reactivar las potestades tributarias estatales en el ámbito de los impuestos mayores (renta, consumo y especiales a la producción y servicios), a fin de recuperar su posicionamiento constitucional y de soberanía. Se pugna por un federalismo fiscal democrático, complementario al sistema de transferencias vigente.

Cuadro 3. Composición del coeficiente de integración (1990-1996)

Año	Total del Coeficiente	Composición del Coeficiente	Concepto
1990	18.26	17.23	Porcentaje de la recaudación federal participable neta del FGP en el año anterior.
		1.03	Porcentaje de la recaudación federal participable neta del FFC en el año anterior.
	18.76	0.50	Adicional para los estados coordinados en materia de derecho.
1991	18.62	18.26	Como anterior.
		0.25	Porcentaje que equivale a 50% de la integración de la reserva de contingencia.
1993		0.11	80% de lo recaudado en 1989 por ISR en las entidades federativas.
	19.12	0.50	Proporción adicional para los estados coordinados en materia de derechos.
1994	18.62	18.62	Coeficiente anterior.
	19.62	1.00	Proporción adicional para los estados coordinados en materia de derechos.
1996	21.12	20.00	Coeficiente fijo establecido en la LCF.
		1.00	Coordinación en derechos
		21.12	80% de lo recaudado en 1989 por ISR en las entidades federativas.

Fuente: Evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México, México, SHCP, febrero de 1994.

Las RIG's sin control presidencial (1997-2000)

Entre 1997-2000, se emprendió un proceso legislativo para regular e incrementar los subsidios gubernamentales desde el gobierno federal a los estados, mediante reglas sujetas a legislación. Estas transferencias complementarias a las participaciones federales atemperaron el debate por la disputa fiscal en materia impositiva y en relación al reestablecimiento de

facultades impositivas directas a favor de los estados y los municipios. En efecto, para apoyar la financiación de la descentralización y otros rubros demandados por los gobiernos locales, se adicionó un capítulo V a la LCF. Esta reforma legislativa de carácter intermedio se dio en el siguiente contexto:

- En las elecciones federales intermedias de 1997, el PRI perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados. Se conformó un bloque opositor que accedió al gobierno de la Cámara y asentó su convergencia para votar juntos cuestiones como el presupuesto federal y la ley de ingresos cuya vigencia es anualizada, y más aún, acordaron modificar algunas leyes secundarias;
- La presidencia acotada de Ernesto Zedillo, decidió tomar la iniciativa y administrar la presión del legislativo. Así, envió una propuesta legislativa de administración intergubernamental de las transferencias relativas a las políticas de descentralización y otros programas sociales manejados, hasta ese momento, con carácter central;
- Esta decisión era coherente con el Programa para un Nuevo Federalismo de la Administración. La situación política aceleró la instrumentación de las medidas;
- La propuesta Zedillo llevaba implícita los datos y costos financieros, así como la intención de pagar por la transición con recortes al gasto de la Administración Central. Se trataba de una política distributiva a favor de estados y municipios.

Este es el origen del Ramo 33, cuyo propósito enunciado fue: regular la transferencia de recursos desde la Federación hacia los estados y municipios, en base a reglas, así fueran imperfectas, incompletas o basadas en información no confiable (crítica al INEGI¹⁸). Lo importante era responder a las críticas de la oposición posicionada como mayoría en la Cámara de Diputados, quienes afirmaron: las transferencias de la administración son centralistas, facciosas, opacas y electoreras.

Otro elemento a analizar de esta importante iniciativa, es que el diseño del sistema de aportaciones federales (Ramo 33), al ser incompleto, dio origen a otra discrecionalidad: la de los gobiernos locales, derivada de la falta de mediciones en el desempeño, la transparencia de la información, así como en los instrumentos para rendir cuentas.

El gráfico 1 señala la ruta de este proceso de acercamiento a la institucionalización de las Aportaciones Federales, los elementos relativos a los años 1992-1997 están basados en los acuerdos de descentralización en los que las transferencias financieras eran administradas centralmente. A partir de 1998 y a la fecha se transfieren con criterios y reglas establecidas en la ley.

La rápida postura de Zedillo, le permitió administrar el tránsito de un contexto de gobierno dividido, con ello salvó un conjunto de debates implícitos en las políticas centralistas y en las descentralizadas. Propuso un acuerdo factible, que le permitió evadir un conjunto de problemas redistributivos que pudieron empantanar la decisión y el proceso político. De esta forma se configuró una agenda de problemas que se trasladaron a la siguiente administración, a saber de lo que no se cuestionó o incorporó a la ley:

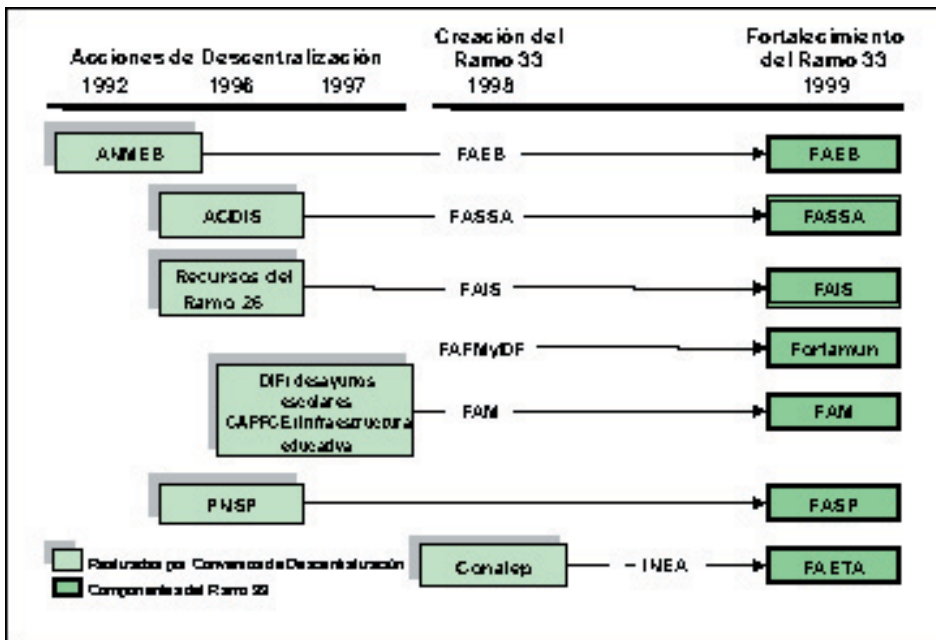


Gráfico 1. Proceso para la Conformación del Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Fuente. SHCP

- El criterio inercial, tradicional y hasta reproductor de disparidades territoriales en el acceso a la educación, implícito en los criterios de distribución de recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB). Asimismo, está comprobado estadísticamente que, la fórmula actual no está alentando el crecimiento del gasto de origen estatal y municipal, como se esperaba con la federalización educativa (Latapi. 1998).
- La misma crítica puede atribuirse al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, el cual no toma en cuenta las necesidades objetivas de la población en la materia. Se ha advertido públicamente, en muchos foros, acerca de los altos costos sociales que esta situación implica para las entidades menos favorecidas, entre las cuales están los estados con mayor pobreza, a pesar de que la fórmula tiene la ventaja de incluir un elemento compensatorio que el FAEB no contempla.
- El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), pareciera que es el diseño que mejores críticas ha recibido, pero también el que tiene mayores detractores. El debate se ha centrado en los insuficientes montos para este rubro (2.5% de la RFP); por su sesgo municipalista (PRI) y por no beneficiar a los más pobres (PRD). Otro problema es la ausencia de una base constitucional para garantizar la institucionalización dura de esta política y del fondo (o adelantando un poco la crítica de fondo ¿quién es el responsable de combatir la pobreza?).
- El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las demarcaciones del Distrito Federal. Se reparte con base en el principio de proporcionalidad poblacional. Responde a la cultura y demandas del municipalismo, pero también a las necesidades del centralismo para financiar seguridad pública y propiciar el pago oportuno de los créditos de los estados y los municipios. El Fondo ha sido criticado fuertemente por los gobernadores y los especialistas que pugnan por la equidad, y hasta por los centralistas de la Secretaría de Hacienda (SHCP) que perdieron el control sobre los programas derivados de estos recursos.
- El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), por citar uno más, carece de los consensos mínimos tanto en lo que se refiere a su monto como a su distribución, nadie lo defiende pero todos toman

sus regalías, no tiene propósitos desde la perspectiva del gobierno local y tampoco mediciones confiables.

- Existen otros fondos aún más inmaduros y menos claros como el Fondo de Aportaciones Múltiples y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que están en transición y sus términos aún están muy politizados.

Desde una perspectiva más oficial, el surgimiento del Ramo 33 y la creación de la figura jurídica de Aportaciones Federales, se puede afirmar que esta iniciativa ha contribuido con las siguientes ventajas:

- Otorgar seguridad jurídica;
- Permitir la planeación y la programación;
- Asegurar la solvencia;
- Permitir que los ahorros sean aprovechados por los gobiernos locales;
- Promover la participación social;
- Precisar la ejecución, una forma descriptiva de vigilancia y un acercamiento a la posibilidad de estructurar reglas para la rendición de cuentas de los gastos y sus resultados.

De manera menos creíble es la afirmación del discurso oficial en torno a que el Ramo 33 precisa responsabilidad, al respecto debe señalarse que correctamente el diagnóstico y los objetivos del PND 2001-2006 así lo reconocen.

Se ha realizado un recorrido sobre la configuración del debate general relacionado con las condiciones, límites y condiciones políticas. Debe decirse que en esta área las soluciones se advierten por una vía intermedia: revisión de las reglas rectoras, a diferencia de las participaciones federales donde la decepción, expresada por los representantes de estados y municipios, exige una revisión acerca de la propiedad, administración y apropiación de los recursos obtenidos vía impuestos.

En conjunto las participaciones y las aportaciones federales representan entre el 62 y 57 % de la RFP según el año que se analice. La administración Fox ha detenido esta suerte de Federalismo Presupuestal, en el periodo 2000-2003 se ha administrado el sistema sin grandes cambios.

La propuesta de Administración Intergubernamental de Fox

La administración de Vicente Fox (2000-2006) ha propuesto un programa de Administración Intergubernamental, que tiene como ejes, los siguientes puntos:

1. Examinar nuevos campos de Descentralización Política: federalismo hacendario, reforma del estado y reestructuración de las delegaciones federales.

En casi todos estos campos el proceso político es determinante, como ya ha sido demostrada en la exposición de los apartados anteriores. Pasó el tiempo fácil de la descentralización y los acuerdos intermedios en materia hacendaria, cada paso en esta área exige enormes esfuerzos de artesanía política y alianzas en el Congreso de Unión y en la CONAGO. Es un campo para la convención política y RIG's fundacionales, ya que financieramente se ha llegado a un punto de federalismo sin hacienda pública (no hay nada que distribuir sin un acuerdo político para incrementar la recaudación de impuestos).

2. Fortalecimientos de Gobiernos Locales, para los cuales se ofrecen programas de profesionalización, descentralización estratégica para el desarrollo de lo local, desarrollo regional y fortalecimiento de las haciendas públicas.

Se trata de una oferta para fortalecer los conocimientos y capacidades administrativas, por lo tanto de largo plazo. Sin embargo no se han observado las inversiones e instrumentos de gasto público implícitos. El punto relativo al fortalecimiento de las finanzas públicas municipales está en función del primer eje y, seguramente, carece de futuro sin una reforma fiscal de fondo.

3. Relaciones Intergubernamentales Auténticamente Federalistas, que están asociadas a transparencia intergubernamental y al gobierno electrónico (E-México, E-local).

En el primer caso, es necesario un fuerte marco legal, reglamentario para orientar a la reconstrucción de la naturaleza pública del gobierno y de su capacidad administrativa en la administración intergubernamental, lo cual vuelve a llevar a la necesidad de un conjunto de pactos políticos a favor de la estructuración de las reglas para la rendición de cuentas en la

administración de las aportaciones federales y otros campos. El gobierno electrónico es un área donde se puede avanzar rápidamente. En los últimos tres años, los avances en esta materia ya son claros, porque existe el cambio tecnológico para apoyarlo y la responsabilidad gerencial perfectamente asignada.

4. Fortalecimiento de los Mecanismos de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas, que se conciben bajo la mirada de implementar sistemas de información, evaluación y transparencia de la gestión pública.

Este es un campo propio para la evaluación tipo AIG que, a partir del soporte legal básico es posible avanzar en términos gerenciales. Sin embargo, a mediados del 2004, el ciclo de las políticas es aún muy corto para emitir una opinión acerca de la efectividad de los programas de las secretarías.

Para llevar a cabo estas intenciones de AIG, la Administración Fox pareció indecisa, primero en elegir a las agencias y luego a los gerentes responsables en relación a los ejes de las políticas. Estas decisiones representaban un requisito para abrir la posibilidad de construir los primeros puentes AIG y la interlocución en el proceso político. Después de tres años de indefinición, se nombró a un Enlace Presidencial para acordar y convocar a una Convención Nacional Hacendaria (CNH).

La Convención se está desarrollando en cuatro fases¹⁹

La primera inició el 28 de octubre de 2003, con una convocatoria que signaron el Presidente, legisladores, gobernadores y alcaldes en Palacio Nacional. Entre esa fecha y el 4 de febrero de 2004 se realizaron trabajos preparatorios que sirvieron como material de referencia para el resto del proceso y que consta de:

- a) Marco de referencia teórico-conceptual sobre los temas de la Convención;
- b) Principios y lineamientos generales de política económica y hacendaria de México;

- c) Estudios comparativos de las legislaciones y los sistemas hacendarios de otros países con experiencias de interés para la Convención;
- d) Diagnóstico general de los temas de la Convención; y
- e) Metodología para la realización de los trabajos y la presentación de las propuestas.

La segunda fase fue la Reunión Inaugural que se celebró los días 5 y 6 de febrero de 2004 en Querétaro, en donde se presentaron los trabajos preparatorios aprobados y se instalaron siete Mesas de Análisis, una por cada tema de la Convención.

La tercera fase, se está desarrollando entre el 7 de febrero y el 28 de julio de 2004, consiste en trabajos de recepción y análisis de propuestas por las mesas referidas, y las deliberaciones sobre dichas propuestas para llegar a consensos sobre los siete temas que son:

- 1) Gasto Público,
- 2) Ingresos,
- 3) Deuda Pública,
- 4) Patrimonio Público,
- 5) Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria,
- 6) Colaboración y Coordinación Intergubernamentales, y
- 7) Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

La cuarta y última fase será la Reunión de Clausura y conclusiones que se espera celebrar los días 29 y 30 de julio de 2004 para presentar y difundir los acuerdos logrados y formular una Declaratoria Pública al respecto. Los consensos logrados serán materia prima para la elaboración de iniciativas de Ley por las instancias apropiadas del Poder Ejecutivo o el Congreso de la Unión.

Los riesgos y oportunidades del futuro inmediato

Al no existir todavía las conclusiones de la Convención es imposible emitir un juicio sobre las futuras orientaciones de la Administración Intergubernamental del Gobierno del Presidente Vicente Fox. Sin mucho optimismo pero con una visión constructiva, se espera que esta vez los

poderes y las administraciones establezcan un puente lo suficientemente sólido para transformar la parálisis que ha caracterizado al proceso político en el periodo 2000-2004, que los resultados de la CNH sirvan de base efectiva para la consolidación del complejo pero prometedor retorno al federalismo en México.

Tres son los campos de riesgo y oportunidad que una administración intergubernamental con/sin gerencia (in)capaz pueden, potencialmente, facilitar/obstaculizar en los próximos años:

- La Reforma Política del Estado en su capítulo Federal (nuevo pacto y convención federal);
- Los procesos de RIG tanto en las relaciones del Congreso de la Unión con el Poder Ejecutivo como en las relaciones del Poder Ejecutivo con las asociaciones intergubernamentales estatales y municipales, que pueden expresarse en la emergencia de una sinergia efectiva o en una insana de multiplicación de las Controversias Constitucionales y en un marco no cooperativo para la instrumentación efectiva de las políticas vigentes, con especial referencia a las transferencias fiscales y la definición de los montos de gasto público;
- La sinergia/paralización en el diseño e instrumentación de nuevas políticas de administración intergubernamental, así como en los requisitos de (re)establecimiento de la naturaleza pública de los gobiernos y las administraciones, principalmente, en lo referente a la transparencia y rendición de cuentas, así como al establecimiento de una cultura administrativa enfocada hacia la solución de problemas y obtención de resultados.

En caso de que las que fallas ya han sido imputadas al proceso político (RIG's), se le adicionarán las de una inmadura AIG, entonces, se desacreditar a la función y las promesas de los nacientes colegios federales por políticas públicas. Algunas de estas tensiones pueden observarse ya, en los diálogos entre la CONAGO y la Administración Pública Federal.²⁰

En este nivel del debate queda claro que el sistema de partidos es responsable del proceso político y la estructuración de directrices claras y concretas (definición de misiones), que la administración es responsable de que las políticas traducidas en programas generen resultados y valor

público. En un sistema federal complejo y compartido ambas (la política y la administración) son fuente legítima en el planteamiento y diseño de las políticas, acaso con énfasis distintos. En este contexto, la gerencia intergubernamental está obligada a ser puente entre estos dos mundos.

Notas

- 1 El pensamiento de Alexandre Marc representa una continuación de la línea iniciada por Pierre-Joseph Proudhon, y en la que se inscriben otros filósofos como Emmanuel Mounier, Denis de Rougemont y Robert Aron representando un pensamiento multinacional y cultural de la Europa del cierre del siglo XX.
- 2 Valverde, José Luis, *“Introducción al Federalismo Global”*, en Díaz Carrera (dir. Ed.), *El Federalismo Global*, Madrid, Ed. Unión Editorial, 1989: *“Convergencia y diversificación exigencia simultánea, tanto en la economía como en la política estos dos movimientos contrarios son causa y provocan efectos complementarios, la superación del Estado-Nación al mismo tiempo por arriba y por abajo, por federaciones continentales y por un federalismo regional...en el que el Estado Nación es al mismo tiempo demasiado pequeño y demasiado grande. Es demasiado pequeño lo que persiste en denominar su intendencia y su soberanía absoluta, puesto que ningún país de nuestra Europa está ya en condiciones de desempeñar un papel mundial, de garantizar por sí sólo su defensa, de nutrirse solo tanto en lo espiritual como en lo físico. Al mismo tiempo, casi todos nuestros estados centralizados- y en la medida en que están centralizados- se revelan demasiado grandes para animar la vida económica, cultural y, sobre todo, cívica de sus regiones: estas últimas se sienten explotadas por el Estado, sus oficinas o su capital, y le acusan de colonialismo... Siempre es el Estado Nación el que pierde. Ya no corresponde ni a las condiciones de libertad y participación cívica, como patrimonio de las pequeñas comunidades o ciudades libres, como observará tan justamente Rousseau, ni a las condiciones de desarrollo, de rentabilidad, ni de seguridad, a las que no puede responder más que grandes espacios económicos constituidos a la medida de las posibilidades y las necesidades de la era científico-técnica.”*
- 3 Tomado por error de la obra clásica de Riker, *Federalism*, (1955)
- 4 El Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD); existen además otros partidos

de peso minoritario: Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con el 4% de los votos efectivos en votación nacional, el Partido del Trabajo (2.95 %) y el Partido Convergencia (PC) 2.21 % quienes tienen asientos en la cámara de diputados y senadores. Por simplificación del análisis no integrará su presencia política, lo que no quiere decir, que en el proceso político práctico se soslaye la importancia en de sus votaciones y decisiones en el marco de un gobierno dividido.

- 5 Dato relevante, porque como se ya se estableció es el Congreso de la Unión quién tiene la mayoría de las Titularidades de las Facultades Constitucionales en forma exclusivas, algunas se depositan en la Cámara de Diputados (Presupuesto), y otras en forma compartida entre las dos Cámaras (Política de Ingresos), asimismo, la Cámara de Senadores tiene facultades para la ratificación algunos secretarios del gobierno y de las decisiones clave en materia de política exterior.
- 6 El pasado 8 de junio, se presentó del libro "La revolución federalista", cuyo autor, el gobernador prieta del estado de Veracruz (6.95% de la población) Miguel Alemán Velasco, propuso una relevante reforma al sistema constitucional de distribución de competencias. Al acto asistieron políticos de todos los partidos. Entre los que destacó la presencia del Senador Diego Fernández de Cevallos, líder de la fracción panista en el Senado, quién destacó irónicamente: *"la paradoja de que todos los políticos sean federalistas hasta en tanto asuman el ejercicio del poder, actitud, dijo, que mantienen los políticos mexicanos hasta este momento"*. *La Jornada*, 09/06/2003.
- 7 Lo cual no es negativo en principio, como cuando los *whigs* y los *tories* cambiaron de bando y unos accedieron al poder y los oficiales se vieron en la oposición, de esta contradicción nació la moderna monarquía constitucional y la democracia inglesa. Ver período de Guillermo de Orange. Historia Inglesa.
- 8 Aguilar define la Gobernación Democrática como: *"El proceso mediante el cual los actores de una sociedad definen su sentido de dirección, determinando sus objetivos de convivencia básicos y coyunturales, y definen sus formas de coordinación (la distribución de la autoridad y división del trabajo) para realizarlos. Los patrones de gobernación cambian con el tiempo, según los regímenes y las circunstancias sociales. Lo específico de la gobernación democrática, a diferencia de la autoritaria, es el mayor peso de la sociedad política y civil en la toma de decisiones del gobierno y en su patrón de conducción social"*.

- 9 Marando, Vicent L. y Florestano Patricia S, Ib d., En la que se cita Gordon: “los desarrollos de los dos últimos decenios reflejan la creencia implícita de que la política está fallando, pero aún así podemos arreglárnoslas para resolver problemas. Gordon concluyó su evaluación sobre la influencia de la AIG sobre el sistema federal diciendo que el federalismo sobrevivirá porque puede adaptarse incorporando la incrementada administración profesional al sistema político global. P 393.
- 10 El informe de junio de 2004, sobre el diagnóstico de la Administración Pública Federal en México, firmado por la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública confirman esta percepción, acerca de la escasez de la cultura gerencial en México, lo que traba la implementación programática de la Administración.
- 11 Me refiero al término Prefecto en el sentido estricto con el que lo describió Elazar, 1981.
- 12 Para 1978, la federación controlaba el 83.4 por ciento de la recaudación de los impuestos y 5.1 por ciento por la vía del gobierno del Distrito Federal, lo que llevó a concluir al analista sobre la inexistencia de hecho del federalismo mexicano. Ver en Carpizo, Jorge, El Federalismo Mexicano en la actualidad, en Trujillo Gumersindo, Federalismo y Regionalismo, Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucional, rústico, 1979. p. 211. Con la expedición de la LCF el control de la Federación sobre la recaudación impositiva llegó hasta el 96.5 por ciento, Ver en Sobarzo, Horacio, Finanzas Públicas y Federalismo Fiscal, México, documento de trabajo, El Colegio de México, 1999.
- 13 Me refiero a las diversas propuestas de Ernesto Ruffo, gobernador de Baja California, 1989-1995.
- 14 No se asocia aquí la exposición del problema del federalismo con el cuestionado proceso presidencial de 1988, por considerarlo alejado al análisis de este debate, la oposición de izquierda del Frente Democrático Nacional que derivó en la formación del PRD centró su discurso en la naturaleza neoliberal de las políticas del gobierno central, sin cuestionar las formas de su instrumentación y del federalismo.
- 15 Crisis de legitimidad derivada de la elección presidencial de 1988.
- 16 Administrativamente, este arreglo se concreta con el compromiso de la Federación de resarcir e incrementar los ingresos de estados y municipios por la vía de las participaciones federales (transferencias no condicionadas) de forma creciente desde el primer año. Arreglo cuya credibilidad parte de

la administración de la abundancia, lo cual fue difícil de sostener cuando al despertar de la crisis fiscal de 1982 se derrumbaron todos los supuestos del trato original. Para el efecto, la Federación estableció una bolsa común llamada Recaudación Federal Participable (RFP) y otros fondos complementarios (sobre la base de los impuestos considerados comunes en el convenio), desde entonces y por ley, una parte de la RFP se transfiere a los estados y municipios en la forma de Participaciones Federales. Los criterios y el reparto entre los estados de esta transferencia ha tenido cambios en el tiempo, actualmente se considera a la población, la eficiencia recaudatoria en los impuestos que tanto la Federación como los estados ayudan a recaudar (impuestos cuyo origen espacial es identificable y se les denomina impuestos asignables) y un tercero fondo que tiene carácter compensatorio.

- 17 Se utilizará como fórmula para ilustrar la compleja centralización del sistema competencial a favor de la federación: Facultades (constitucionales), Funciones (legislativas administrativas), Responsabilidades (la instrumentación de las políticas) y Recursos (de Ingreso, Gasto y Crédito). *FFRR*.
- 18 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), agencia que proporciona la mayor parte de la información pública y legal, como los censos de población, encuestas económicas, etcétera.
- 19 De acuerdo, al esquema presentado por Fernando Elizondo, Enlace Presidencial para la CNH hasta junio de 2004, cuando renunció por ser nombrado de improviso Secretario de Energía.
- 20 Conferencia Nacional de Gobernadores, que representa el espacio intergubernamental que ha surgido en la democracia mexicana para la práctica de RIG's entre poderes ejecutivos y potencial red de comunicación con la AIG.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (coord.) 2003. *Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia*, pp. 18-21. México.
- CAZORLA PÉREZ, José. 1978. "Un índice de descentralización política para España: variación crítica sobre el modelo de Riker". En Trujillo, Gumersindo (coord.), *Federalismo y Regionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. pp.381-403.

- ELAZAR, Daniel. 1987. *Exploración del Federalismo*. Editorial Alabama Press.
- LATAPÍ SARRE, Pablo. 1998. "Inconsistencias de las fórmulas de distribución de los recursos federales para la educación y propuesta de alternativas", en Memorias del Foro "Instrumentos de distribución del ramo 33", Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados.
- LIJPHART, Arend (s.f.) *"Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Themes"*, *Publius* (forthcoming)
- MARANDO, Vicent L. y Florestano Patricia S. 1999. "La administración Intergubernamental: El Estado de la Disciplina", en Lynn Naomi B. y Wildavsky (comp) *Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica. México.
- VALVERDE, José Luis. 1989. "Introducción al Federalismo Global", en Díaz Carrera (dir Ed.), *El Federalismo Global*. Unión Editorial. Madrid.