

El Colegio de la Frontera Sur

Diseño de políticas en el federalismo mexicano.  
Desarrollo rural sustentable en municipios del sureste.

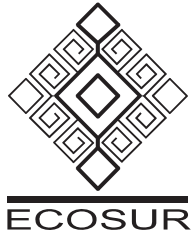
TESIS

presentada como requisito parcial para optar al grado de  
Doctor en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable

por

Oscar Alfredo López Chan

2010



# El Colegio de la Frontera Sur

Villahermosa, Tabasco, 10 de diciembre de 2010.

Los abajo firmantes, miembros del jurado examinador del alumno Oscar Alfredo López Chan, hacemos constar que hemos revisado y aprobado la tesis titulada “Diseño de políticas en el federalismo mexicano. Desarrollo rural sustentable en municipios del sureste” para obtener el grado de Doctor en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable.

	Nombre	Firma
Tutor	Dra. Edith Francoise Kauffer Michel	_____
Asesor	Dra. Georgina Sánchez Ramírez	_____
Asesor	Dr. Gerardo Mixcóatl Tinoco	_____
Asesor	Dr. Jesús Arroyo Alejandre	_____
Sinodal adicional	Dr. Antonino García García	_____
Sinodal suplente	Dr. Federico Morales Barragán	_____

## **Dedicatoria**

A Guadalupe, mujer de temple, por compartir el proyecto en estos años críticos, aportar su tiempo a los niños cuando faltaba el mío-casi siempre-, y sostenerse en mi ausencia, más emocional que material.

A Oscarín, niño con potencial, que sorteó su formación preescolar entre mi estrés doctoral, y aun así obtuvo disciplina para el estudio.

A Marifer, chiquilla vivaz, quien en momentos de mayor abstracción interrumpía con un “mira mi dibujo papá”, y rápido aprendió el significado de una hipótesis.

A Don Alejandro, quien se mira en mí como en un espejo, por la añoranza de lo que por circunstancias de la vida, él no pudo emprender.

A Doña Tila (*In memoriam*) cuya visión fue que sus hijos llegarán muy lejos.

## **Agradecimientos**

A la Dra. Edith Kauffer, por creer en *la causa de las políticas*, por su comprensión intelectual y académica, y hacer suyo este proyecto materializado hasta en financiamiento. Reconozco y agradezco su valiosa aportación a esta investigación, aun cuando su nombre no aparezca lo suficiente.

Al Dr. Jesús Arroyo, quién pese a lo complicado de su agenda, *miró hacia el sur*, y aportó conceptos fundamentales -estructura y funcionamiento del federalismo- para dar coherencia a esta investigación.

A la Dra. Georgina Sánchez, quien miró con entusiasmo el proyecto y otorgó mucha confianza sobre el sendero investigativo seguido.

Al Dr. Gerardo Mixcóatl, que más que asesor, fungió como *colega y amigo*, al comprender las vicisitudes académicas y personales en la aventura doctoral.

A Juan Carlos Velasco y Yadira Ramos, quienes voluntaria o involuntariamente sortearon a mi favor los vericuetos administrativos para llegar a buen puerto.

A Héctor y Lupita, amigos apreciados, por su hospitalidad.

A los presidentes(as) y funcionarios (as) municipales, estatales y federales, *los protagonistas de la política*, que en entrevistas aportaron valiosa información verbal y documental.

## **Reconocimientos**

Al CONACYT por la beca doctoral durante el periodo 2007-2009.

A la Universidad Autónoma de Campeche, por la beca-salario como Profesor-  
Investigador en el periodo 2007-2010.

Al PROMEP, por la beca para la conclusión de la tesis doctoral en el 2010.

Al Colegio de la Frontera Sur, por recibirme en las Unidades Villahermosa, San  
Cristóbal y Campeche, abrir sus puertas a las políticas públicas, y por las  
valiosas cátedras recibidas, especialmente de las Dras. Esperanza Tuñón y  
Edith Kauffer, y el Dr. Benito Salvatierra.

## Índice general

Índice de mapas, cuadros y figuras .....	7
Resumen con palabras clave .....	8
Introducción .....	9
<b>1. Planteamiento del problema.</b> .....	10
<b>2. Objetivos de investigación.</b> .....	19
2.1. Hipótesis de investigación. ....	20
2.2. Justificación. ....	22
<b>3. Metodología.</b> .....	23
3.1. Universo de estudio. ....	23
3.2. Fuentes de información y técnicas de investigación. ....	26
3.3. Enfoque metodológico. ....	27
3.4. Fases de investigación. ....	28

### ***I. Marco teórico y conceptual***

#### ***Federalismo, políticas públicas y Municipio***

<b>1. El Federalismo: estructura y funcionamiento</b> .....	30
1.1. Estructura de un sistema federal. ....	33
1.1.1. El Municipio como parte de la estructura federal. ....	34
1.2. Funcionamiento del federalismo. ....	36
1.3. Federalismo y centralismo: procesos en tensión. ....	41
1.4. Federalismo y políticas públicas nacionales. ....	45
1.5. <i>Lo político</i> y la política ( <i>politics</i> ) de las políticas ( <i>policies</i> ). ....	52
1.5.1. La <i>politics</i> de las políticas en un sistema federal. ....	55
1.6. Federalismo, desarrollo regional y diseño de la política nacional. ....	60
1.7. Municipios, políticas públicas y sistema federal. ....	64
<b>2. Estructura y funcionamiento del sistema federal mexicano</b> .....	67
2.1. Estructura del sistema federal mexicano. ....	67
2.2. Funcionamiento del federalismo mexicano. ....	69
<b>3. Federalismo, descentralización y Municipio</b> .....	78
3.1. Federalismo y descentralización. ....	78
3.2. Federalismo y descentralización en México. ....	79
3.3. El Municipio en la descentralización y el federalismo en México. ....	80

## ***II. Perspectiva federalista en el análisis de diseño de políticas***

<b>1. En busca de un modelo de análisis y contrastación</b>	84
1.1. Identificación del arreglo institucional federal.	86
1.2. Órdenes de gobierno: actores del federalismo en el <i>policy making</i> .	87
1.3. Distribución de competencias entre órdenes de gobierno.	88
1.4. Identificación de materias concurrentes.	89
1.5. Mecanismos federales decisorios para el diseño de las políticas.	90
1.6. Acuerdos o convenios federales para la instrumentación de la política.	92
1.7. Modalidades en el diseño e implementación de políticas	93
<b>2. El diseño federal de la política. Algunos argumentos</b>	93
2.1. Evita efectos perversos sobre los resultados agregados de la política.	94
2.2. Responsabilidad compartida por los resultados de la política.	94
2.3. Fortalecimiento institucional en el diseño de políticas.	95
2.4. Reconocimiento de la pluralidad y de las diferencias regionales.	95
2.5. Inclusión de las preferencias locales.	95
<b>3. Integración de la perspectiva federalista en un modelo de análisis</b>	96

## ***III. Perspectiva federalista en el análisis de diseño de la política nacional de desarrollo rural sustentable***

<b>1. La política de desarrollo rural desde la perspectiva federalista.</b>	98
1.1. Arreglo federal de México: un sistema de poder compartido.	98
1.2. El Municipio, un actor emergente en el <i>policy making</i> nacional.	99
1.3. Distribución de competencias entre órdenes de gobierno en la política de desarrollo rural sustentable.	99
1.4. Concurrencia formal en la política de desarrollo rural sustentable.	101
1.5. Mecanismos federales decisorios en el diseño de la política.	103
1.6. Convenios federales para la instrumentación de la política.	111
1.7. Modalidades en el diseño e implementación de la política.	115
<b>2. Diseño federal ausente en la política de desarrollo rural</b>	117
2.1. Ausencia de sustentabilidad sobre los resultados agregados.	117
2.2. Ausencia de responsabilidad compartida por los resultados.	118
2.3. Ausencia de mecanismos federales en el diseño de la política.	119
2.4. Inclusión de contenidos locales en la implementación local.	121
2.5. Intentos locales para reconocer las diferencias territoriales.	121
2.6. Inclusión de las preferencias locales.	121
<b>3. Conclusiones sobre el análisis de diseño de la política</b>	122

#### **IV. Municipio y sistema federal**

<b>1. El paradigma del federalismo ampliado</b>	123
1.1 La tesis de la soberanía.	123
1.2. La tesis de la autonomía municipal.	124
1.3 La tesis de la descentralización.	125
<b>2. El Municipio y federalismo en México</b>	126
2.1. Evolución constitucional del Municipio.	127
2.2. Evolución institucional y política del Municipio.	135
2.3. El Municipio: componente <i>de facto</i> de la estructura federal.	138
<b>3. Límites y potencialidades del Municipio en el federalismo</b>	139
3.1. El federalismo dual.	140
3.2. Los límites fiscales de la autonomía municipal.	142
3.3. Conflictos conceptuales entre autonomía municipal y federalismo.	143
<b>4. Y sin embargo se mueve: La compleja participación del Municipio en el sistema federal.</b>	145

#### **V. El municipio del sureste de México como actor del sistema federal en la política nacional de desarrollo rural**

<b>1. El Municipio como actor del sistema federal en el diseño de la política</b>	148
1.1. Ámbito formal: <i>La visión desde arriba</i> , el Municipio como agente de implementación.	149
1.2. Ámbito real: <i>La visión desde abajo</i> , el Municipio como actor.	157
<b>2. El municipio del sureste como actor de la política</b>	168
2.1. Contexto de los municipios seleccionados.	168
2.2. Participación <i>de facto</i> en el diseño de la política.	175
<b>3. Capacidades de municipios rurales en la operación de la política</b>	183
3.1. Administrativas y financieras.	183
3.2. Políticas.	184
3.3. De gestión.	185
3.4. Municipios pequeños y rurales: subordinados y condicionados.	185
<b>4. Conclusiones preliminares sobre el rol del Municipio en la política</b>	186
4.1. Límites de la descentralización.	186
4.2. Descentralización sin federalismo.	188
4.3. Ubicación del Municipio en el mapa de la política: entre la delegación, el condicionamiento y la autonomía.	188

**VI. Propuestas para el diseño de políticas públicas nacionales con  
perspectiva federalista para un país como México**

<b>1. Reconocimiento de estados y municipios como actores del federalismo</b>	190
<b>2. Mecanismos institucionales federales de negociación y acuerdo</b>	191
<b>3. Políticas nacionales concurrentes: fundamento de la acción del Estado y base para el federalismo cooperativo</b>	195
<b>4. De políticas nacionales a políticas federales: contenidos mínimos</b>	196

**Conclusiones generales**

<b>1. Diseño de políticas en el federalismo</b>	203
<b>2. Municipio y federalismo</b>	204
<b>3. Al sistema federal por sus políticas lo conoceréis</b>	206
Referencias bibliográficas	207
Anexo 1. Resultados de controversias constitucionales en materia municipal	218
Anexo 2. Artículo para la Revista <i>Gestión y Política Pública: Análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes desde la perspectiva del federalismo</i>	223



## Índice de mapas, cuadros y figuras

<b>Mapa 1.</b> Distribución regional de la pobreza en México. ....	13
<b>Cuadro 1.</b> Índice de Desarrollo Humano de los estados del sureste de México. ...	14
<b>Cuadro 2.</b> Indicadores para la selección de municipios de la región sureste. ....	25
<b>Cuadro 3.</b> Estados con municipios en los rangos de población determinados. ....	25
<b>Cuadro 4.</b> Municipios seleccionados del sureste de México según rango de indicadores. ....	26
<b>Cuadro 5.</b> Prohibiciones a los estados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ....	72
<b>Figura 1.</b> Modelo para el análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes desde la perspectiva del federalismo. ....	97
<b>Cuadro 6.</b> Concurrencia en la política nacional de desarrollo rural sustentable. ...	102
<b>Cuadro 7.</b> Integración del Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable. ...	109
<b>Cuadro 8.</b> Contenido de la política nacional de desarrollo rural sustentable. ....	112
<b>Cuadro 9.</b> Contenido de convenios entre el gobierno federal y los estados. ....	114
<b>Cuadro 10.</b> Integración de los consejos estatales de desarrollo rural sustentable. ...	116
<b>Cuadro 11.</b> Resultados sobre el asunto de fondo en controversias constitucionales en materia municipal. ....	131
<b>Cuadro 12.</b> Filiación política de los ayuntamientos del país al 2010. ....	137
<b>Cuadro 13.</b> Criterios para la distribución de recursos del programa de DRS a los municipios. ....	154
<b>Cuadro 14.</b> Funcionamiento de los Consejos Distritales de DRS. ....	163
<b>Cuadro 15.</b> Criterios para la asignación de recursos del programa de DRS entre la población objetivo. ....	167
<b>Cuadro 16.</b> Mínimos y máximos de recursos del programa de DRS según tipo de productores y localidades. ....	168
<b>Cuadro 17.</b> Aportación de los Ayuntamientos para la municipalización del programa de DRS. ....	184
<b>Cuadro 18.</b> Grado de estudios de responsables de la política en el municipio. ...	185
<b>Cuadro 19.</b> Integración de los consejos municipales de DRS. ....	188
<b>Cuadro 20.</b> Mecanismos institucionales para la negociación y acuerdo de políticas nacionales. ....	194

## **Resumen con palabras clave**

La presente investigación tiene como objetivo principal examinar el funcionamiento del sistema federal en México a partir del análisis de diseño de la *política nacional de desarrollo rural sustentable*, desde la perspectiva del federalismo y la participación del Municipio, con la finalidad de proponer el diseño de *políticas públicas nacionales con perspectiva federalista*.

Con base en las categorías analíticas de *estructura y funcionamiento* - una distinción entre la forma, *federación*, y el fondo, *federalismo*-, se analiza el proceso de diseño de las políticas nacionales concurrentes en un sistema federal, tomando como caso la política de desarrollo rural sustentable en municipios del sureste de México.

El análisis se fundamenta metodológicamente en la *perspectiva federalista para el análisis de diseño de políticas*, construida a partir de la revisión teórica, conceptual y documental del federalismo, y de la formulación de políticas en este sistema. La indagación busca comprobar o refutar si en el diseño de políticas nacionales el sistema federal en México opera como federalismo. La investigación se torna más compleja al considerar, teórica y empíricamente, la participación del Municipio como orden de gobierno, como actor del federalismo en el diseño de una política nacional concurrente.

Para el caso aludido los resultados indican que en el diseño de políticas nacionales concurrentes el sistema federal en México no funciona como federalismo por la exclusión de estados y municipios en el proceso, no obstante se documenta cómo desde el ámbito municipal -con sus limitaciones-, existe un movimiento incipiente para construir mecanismos para la toma colegiada de decisiones, la cual es la base para el diseño de políticas nacionales en el federalismo.

Con base en la experiencia estudiada, el documento realiza propuestas de contenidos mínimos para la formulación de políticas públicas nacionales concurrentes desde la perspectiva federalista.

### **Palabras clave**

*Federalismo, políticas públicas, Municipio, desarrollo rural sustentable, Sureste.*

# ***La política nacional<sup>1</sup> de desarrollo rural sustentable<sup>2</sup> en municipios del sureste de México<sup>3</sup> 2002-2009***

## **Introducción**

La investigación tiene como objetivo principal analizar el funcionamiento del sistema federal en México, a partir del análisis de diseño de una política nacional concurrente, con la participación del Municipio<sup>4</sup> como orden de gobierno.

La investigación toma como estudio de caso la política nacional de desarrollo rural sustentable en municipios del sureste de México, para lo cual parte de las categorías analíticas de *estructura y funcionamiento* de un sistema federal. La primera se refiere a la forma institucional que adopta el sistema: la *federación*. Es decir, la unión de entidades federadas constituyentes de la misma. El *funcionamiento* significa un conjunto de elementos que configuran la práctica en un sistema federal, como las relaciones entre órdenes de gobierno, la distribución y ejercicio real de competencias, la representación de las entidades en el poder de la federación, y su participación en la conformación de la voluntad nacional a través de la toma de decisiones nacionales, como el diseño de políticas nacionales concurrentes.

A partir de las categorías mencionadas, se pretende construir un marco de referencia para *el análisis de diseño de una política nacional concurrente desde la perspectiva del federalismo*. También con base en tales categorías, se busca documentar la inclusión del Municipio, como orden de gobierno, en la estructura y funcionamiento del sistema federal en México. Estos elementos se

---

<sup>1</sup> Es aquella política (*policy*) con implementación territorial en todo el país por parte del gobierno nacional. Se excluye el adjetivo “*pública*” para la política, porque se distingue entre *políticas públicas* y *políticas gubernamentales*. Sobre tal distinción véase Cabrero (2000). Un supuesto del que parte el trabajo es que la política de desarrollo rural sustentable sólo es gubernamental.

<sup>2</sup> El nombre completo de la política objeto de análisis es *política nacional de desarrollo rural sustentable*; sin embargo, en aras de simplificar también se usará *política de desarrollo rural*.

<sup>3</sup> Si bien existen varios ejercicios de regionalización en México, siendo los más destacados desde el punto de visto académico los de Bassolls Batalla, y desde el punto de vista gubernamental, los referidos en los planes nacionales de desarrollo, en este trabajo el *sureste* comprenderá los estados de Chiapas, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

<sup>4</sup> En México el Municipio se conceptualiza desde tres dimensiones: como territorio, como comunidad autónoma y como orden de gobierno representado por el ayuntamiento. En este trabajo la palabra Municipio, con mayúscula, se referirá al orden de gobierno. La palabra municipio, con minúscula, se referirá únicamente al territorio.

concretan en el análisis de la participación del Municipio en la política nacional concurrente de desarrollo rural sustentable.

Se parte de la hipótesis general que *el sistema federal en México no genera políticas nacionales acordes al funcionamiento del federalismo, debido al centralismo en el diseño de las políticas y a la exclusión de estados y municipios en el proceso.*

Partiendo previamente del planteamiento del problema del diseño de políticas en el sistema federal en México, de los objetivos de investigación, de las hipótesis y la metodología, el documento se divide en cinco capítulos que desarrollan los objetivos de la investigación. El primero incluye al marco teórico conceptual donde se desarrollan y construyen los conceptos fundamentales *federalismo, políticas públicas y Municipio*. En el segundo, se construye teóricamente *la perspectiva federalista* para el análisis de diseño de una política nacional concurrente, como un enfoque que permita confrontar una política determinada con dicha perspectiva. Esto ocurre en el tercer capítulo para el caso de la política nacional concurrente de desarrollo rural sustentable. En el cuarto capítulo se analiza la relación entre el federalismo y el Municipio, desde los puntos de vista teórico, constitucional y práctico. En el capítulo quinto, derivado del trabajo de campo, se realiza el análisis de la participación de municipios del sureste de México, como actor, en el diseño de la política nacional concurrente de desarrollo rural sustentable. Con base en estos análisis, el capítulo sexto realiza propuestas para el diseño de políticas nacionales concurrentes desde la perspectiva del federalismo, para un país como México.

## **1. Planteamiento del problema**

### **1.1. El diseño de políticas públicas en el sistema federal en México**

El federalismo como sistema de relaciones entre las partes componentes de un pacto federal (Guillén, 1999), cada una con igual peso y representación en su estructura, supone una toma de decisiones como expresión de esas relaciones. En tal virtud, el conjunto de decisiones en el ámbito nacional supone acuerdos, contenidos y consecuencias federalistas. Estos supuestos pueden ser aplicables a materias clave para el funcionamiento de un sistema

federal, como la formulación de políticas nacionales. De este modo, el diseño<sup>5</sup> -definición de contenidos, formas de implementación y distribución de recursos- de las políticas nacionales son resultados de un proceso federal. En consecuencia, se espera que los resultados de las políticas definidas mediante este proceso tiendan a fortalecer al federalismo.

En el sistema federal un factor clave en el proceso de formulación de las políticas nacionales son los actores, los cuales formalmente son las partes de la federación -las entidades federadas o federativas y el gobierno federal. El perfil y forma de participación de los actores federales en la elaboración de las políticas nacionales son críticos para definir la congruencia de tales políticas con un modelo federal. Hipotéticamente, el federal es un sistema pluralista por la diversidad de actores -al menos gubernamentales. Por lo mismo, tenderá a ser congruente con el modelo clásico de formulación de políticas públicas que supone pluralidad de actores, participación de *los públicos* (Cabrero, 2000) y, por lo tanto, políticas esencialmente democráticas.

Empero, el funcionamiento de cualquier Estado formalmente federal, no necesariamente se ajusta a los supuestos del federalismo en materia de políticas públicas. Es posible que se anule el pluralismo en la elaboración de las políticas si un actor -como puede ser el gobierno federal- tiende a controlar el proceso y las decisiones fundamentales. En este caso, el pluralismo y el funcionamiento del federalismo serán una formalidad.

En México y desde la posición oficial, un proceso que ha intentado definir al federalismo ha sido la descentralización<sup>6</sup> de la implementación de políticas nacionales hacia estados y municipios. Sin embargo, este proceso aparentemente sólo administrativo, tiene implicaciones dobles para la *estructura y funcionamiento* de un sistema federal porque:

1. El funcionamiento de un sistema federal indica un *proceso político* de toma de decisiones que involucra a las entidades federadas. En este caso se intenta definir al federalismo mediante un proceso administrativo

---

<sup>5</sup> Se emplearán como sinónimos de *diseño*, la *elaboración*, la *formulación* y la *hechura* de políticas.

<sup>6</sup> Se puede entender a la descentralización como "la asignación de responsabilidades fiscales, políticas y administrativas a los niveles más bajos de gobierno" (Litvack *et al*, 1998).

controlado por el gobierno federal, sin la participación de aquéllas en las decisiones.

2. Al participar el Municipio en la implementación de políticas nacionales descentralizadas, si bien como orden de gobierno no forma parte de la estructura federal, *de facto* participa como actor del sistema.

Con base en estas implicaciones, la comprensión del proceso de diseño de políticas nacionales desde las perspectivas del federalismo y del Municipio, requiere del *análisis de diseño de políticas en un sistema federal* para conocer si las políticas nacionales donde participan estados y municipios son formuladas a través de un proceso federal. Es decir, si existen mecanismos efectivos para la participación-más allá de lo formal-, de entidades federativas y municipios en el diseño de tales políticas, para garantizar que sus contenidos y formas de implementación son acordes a un modelo federal. Esta pretensión de conocimiento no debe perder de vista la larga tradición de centralismo en México, que en materia de políticas nacionales ha implicado el control por parte del gobierno federal del diseño y contenidos de las mismas.<sup>7</sup> Así, la única forma de participación de estados y municipios en el diseño de políticas, en el mejor de los casos, se ha reducido a las financiadas con recursos propios, que tampoco escapan a la reproducción de esquemas centralistas en su diseño e implementación.

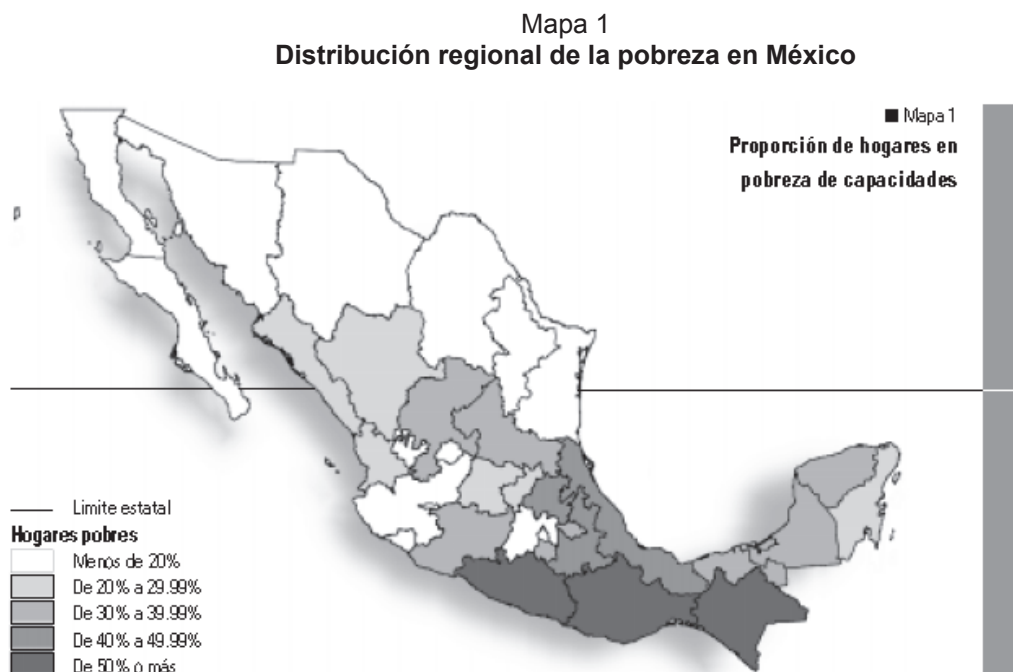
En términos generales se puede resumir que *un sistema federal supone políticas nacionales que son federales en su decisión o diseño*. Para México es fundamental una pregunta: *¿es congruente el diseño de las políticas nacionales con el funcionamiento de un sistema federal?* Por otra parte, dado que los municipios no son parte de la federación y se les transfieren funciones -para fortalecer el federalismo según el discurso oficial-, la pregunta es: *¿la participación de los municipios en la implementación de políticas nacionales implica redefinir *de facto* la estructura y funcionamiento del federalismo?*

---

<sup>7</sup> Que también ha implicado la concentración de recursos fiscales en el gobierno federal, por lo cual la lucha inmediata de los estados y los municipios ha sido por una mayor descentralización de políticas y recursos (en términos absolutos) para su ejercicio directo.

## 1.2. El desarrollo en municipios del sureste de México

La investigación sobre la forma como se diseñan las políticas nacionales en el sistema federal en México, tiene mayor relevancia considerando las evidentes desigualdades regionales expresadas en diferentes grados de desarrollo, pobreza (Véase mapa 1), marginación, y disparidades en el ingreso (OECD, 2003); más aún si se considera el efecto que dicho diseño puede tener sobre las desigualdades.



Fuente: SEDESOL (2002).

En México, particularmente el sureste -conformado por los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán-, es la región de mayor atraso socioeconómico (Dávila *et al*, 2002), político e institucional.<sup>8</sup> En el año 2000 el Índice de Desarrollo Humano (IDH),<sup>9</sup> es muy bajo en la mayor parte de los estados (Véase cuadro 1), que prácticamente son los últimos a nivel nacional, a excepción de Campeche y Quintana Roo (PNUD, 2005); con

<sup>8</sup> Entendido como el rezago en el desarrollo de capacidades gubernamentales y de gestión de las instituciones locales de gobierno. Otra forma de entender el desarrollo institucional se refiere a las reglas del juego en general prevalecientes entre los actores.

<sup>9</sup> De acuerdo a PNUD (2005) el IDH se compone de tres dimensiones: salud, educación e ingreso, las cuales son medidas a partir de variables establecidas por Naciones Unidas.

Chiapas siendo el estado con menor IDH del país, siguiéndole Tabasco y Yucatán en los lugares 21 y 19, respectivamente.<sup>10</sup>

La desventaja del sureste respecto a las demás regiones del país ha sido un problema estructural y sin que exista evidencia suficiente acerca de la disminución de la brecha de desarrollo (Carrillo Huerta, 1995; Delgadillo *et al*, 2001). En particular, con la apertura de la economía mexicana al exterior, desde inicios de los 80s y acelerada a partir de la vigencia del TLCAN en 1994, se han incrementado las desigualdades regionales y el rezago del sureste. Como señalan Dávila *et al* (2002: 3) “la apertura comercial y, en particular el TLCAN, están ampliando la brecha de desarrollo entre un norte industrializado y un sureste confinado a las actividades primarias.”

**Cuadro 1**

<i>Índice de Desarrollo Humano de los estados de la región sureste</i>		
Posición nacional	Estado	IDH
6	Quintana Roo	0.8238
9	Campeche	0.8189
19	Yucatán	0.7778
21	Tabasco	0.7684
32	Chiapas	0.7076
	<b>Nacional</b>	<b>0.7937</b>

Fuente: PNUD (2005).

Considerando las desigualdades regionales en México y la centralización de las políticas en el gobierno federal, con énfasis en lo sectorial, pero no en sus efectos territoriales (Arroyo, 2003), cobra relevancia plantear si el diseño de políticas nacionales en el sistema federal incluye la participación de estados y municipios y contenidos que reconozca particularidades regionales y locales - dada las consecuencias territoriales de políticas nacionales uniformes. En tal virtud, los resultados en el desarrollo regional no pueden sustraerse de la discusión del tipo de políticas generadas por el sistema federal en México. Al mismo tiempo, la discusión acerca de las políticas nacionales no puede sustraerse de la revisión del federalismo.

Por otra parte, las diferencias en el desarrollo entre regiones sólo son promedios que podrían ocultar las agudas diferencias entre municipios de una misma región -incluso dentro de un mismo municipio las disparidades pueden

<sup>10</sup> Campeche podría encontrarse en lugares similares si elimináramos el *efecto petróleo* en la medición del ingreso, el cual es uno de los tres componentes en la medición del IDH.



ser enormes. Por ejemplo, en el sureste de México, Sitalá, Chiapas es el municipio (rural) con más bajo IDH (.4434), mientras que Centro, Tabasco (urbano) tiene el IDH más alto de la región (.8301). El municipio con menor población de la región es Quintana Roo, Yucatán (rural) con 965 habitantes, en tanto el de mayor población es Mérida, Yucatán (urbano) con 781 mil 146 habitantes (INEGI 2005). Éste también tiene el mayor PIB total regional con 6 mil 171 millones de dólares; en tanto el municipio con menor PIB total es Santiago El Pinar, Chiapas (rural) con 2 millones 59 mil dólares. Este mismo también tiene el ingreso promedio per cápita anual más bajo de la región con 5 mil 952 pesos; mientras que el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo (urbano), tiene el ingreso más alto con 77 mil 542 pesos. Estas diferencias también se reflejan en las capacidades institucionales y financieras de los gobiernos municipales (Véase INDESOL, 2001).<sup>11</sup>

Los datos referidos a nivel municipal ilustran las enormes divergencias en el desarrollo entre los municipios rurales y urbanos de la región sureste. La consideración de estas disparidades permite plantear: *¿El sistema federal en México considera al Municipio como actor en el diseño de políticas nacionales, dada su aplicación, en última instancia, en los territorios municipales?*

### **1.3. La política nacional de desarrollo rural sustentable**

Conforme a los planteamientos vertidos se tiene como objeto de estudio a *la política nacional de desarrollo rural sustentable*, derivada de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, LDRS (Diputados, 2001b), en municipios del sureste de México. De acuerdo a Merino y Macedo (2006: 421) “la LDRS es una política federal de carácter intergubernamental que, por su alcance, se clasifica como de tipo nacional, ya que su incidencia es, sobre todo, el territorio a través de una ejecución de cobertura mixta -nacional, estatal, regional y municipal.” Esta política tiene como antecedente inmediato a los *Programas de Desarrollo Rural* creados en 2001 como parte de la estrategia sectorial agropecuaria denominada *Alianza para el Campo* -a la postre *Alianza Contigo*. La operación inicial de estos programas contempló dos formas de ejecución:

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, en México los municipios de mayor tamaño que representan menos del 2% del total, obtienen más ingresos -más de 250 millones de pesos anuales por municipio- que el 53% del total de municipios, los más pobres- con ingresos menores a 10 millones de pesos anuales (SEDESOL, 2000).

nacional y *federalizada*. Los primeros son ejecutados por el gobierno federal. Los segundos, son descentralizados a los estados, con recursos distribuidos y ejercidos por los ejecutivos estatales a través de *consejos estatales agropecuarios*. Dentro de éstos se establecen los programas de *desarrollo rural federalizados*,<sup>12</sup> los cuales descentralizan recursos a los estados para el financiamiento de infraestructura y proyectos productivos en el ámbito rural.

Esta última forma de ejecución se formaliza y modifica parcialmente con la expedición en diciembre de 2001 de la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, cuya pretensión principal es establecer la *política de desarrollo rural sustentable* como política del Estado mexicano. Al menos, ese fue el espíritu formal de la iniciativa de la Ley, al ser aprobada por todas las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso de la Unión,<sup>13</sup> la cual “plantea la instrumentación de una auténtica política de Estado” (Cámara de Diputados, 2001). De hecho, Merino y Macedo (2006: 421) reconocen que la LDRS “se trata de la norma en la que se define y concreta prácticamente toda la visión del estado mexicano en relación con el desarrollo del medio rural”. No obstante, los Programas de Desarrollo Rural continuaron bajo la estrategia sectorial de Alianza para el Campo y como la principal forma de instrumentación de la política de desarrollo rural. En 2003, al modificarse las reglas de operación, los programas se reagrupan en el *Programa de Desarrollo Rural (PDR)*<sup>14</sup> y se establece que los gobiernos estatales llevarían a cabo la ejecución de los programas federalizados de la Alianza para el Campo y determinarían, con la aprobación de los ahora llamados *consejos estatales de desarrollo rural sustentable*, la distribución por programa de los recursos (Art. 18, inciso d), R.O., SAGARPA, 2003).

Se destaca que tanto en los Programas de Desarrollo Rural (2001) como en la expedición de la LDRS estuvo presente el discurso del federalismo. En el

---

<sup>12</sup> Apoyo al Desarrollo Rural (PADER), Mujeres en Desarrollo Rural; Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO); y Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas.

<sup>13</sup> No después de una serie de desencuentros y contradicciones entre las posiciones de los partidos, lo cual se documenta en el capítulo III, 1.5 Mecanismos federales decisorios en el diseño de la política.

<sup>14</sup> Con los siguientes subprogramas: Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR); Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA); y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

primer caso, las *reglas de operación*<sup>15</sup> de la Alianza para el Campo (SAGARPA, 2001) aluden al “*marco de la federalización que promueve e impulsa el gobierno federal*” al referirse a los *convenios de concertación* entre el gobierno federal y los de las entidades federativas, a las cuales se ubica como *ejecutores* de los programas operativos de la Alianza. En el segundo caso, la LDRS establece que “*el federalismo y la descentralización de la gestión pública serán criterios rectores para la puesta en práctica de los programas de apoyo para el desarrollo rural sustentable* (Art. 23, párrafos 1ro. y 2do.).

### **1.3.1. Participación de los municipios en la política de desarrollo rural sustentable**

La Ley de DRS reconoce al Municipio como parte del Estado mexicano y como orden de gobierno (Art. 3ro. fracciones XVII y XX, respectivamente):

*Para los efectos de esta Ley se entenderá por:*

*XVII. Estado. Los Poderes de la Unión, de las entidades federativas y de los municipios.*

*XX. Órdenes de Gobierno. Los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios;*

Como parte del Estado mexicano, la LDRS implícitamente concede al Municipio participación en la *política de desarrollo rural sustentable* (Art. 12, LDRS),<sup>16</sup> y en la coordinación de acciones para el impulso de “*políticas, acciones y programas en el medio rural* (Art. 5, párrafo primero).<sup>17</sup> En específico, la LDRS establece dos formas de participación del Municipio en la política:

---

<sup>15</sup> Que tienen como objeto “establecer normas de aplicación general, para la ejecución de los programas de la Alianza por los gobiernos de las entidades federativas” (SAGARPA, 2001).

<sup>16</sup> Texto que no deja de otorgar preeminencia al gobierno federal, el cual a la letra dice “*corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional y la conducción de la política de desarrollo rural sustentable, las cuales se ejercerán por conducto de las dependencias y entidades del Gobierno Federal y mediante los convenios que éste celebre con los gobiernos de las entidades federativas, y a través de éstos, con los gobiernos municipales según lo dispuesto por el artículo 25 de la Constitución.*” Cursivas propias.

<sup>17</sup> Textualmente dice: “En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país...” (Cursivas nuestras).

- En la *descentralización de la determinación de prioridades municipales* y “de los mecanismos de gestión y ejecución con los que se garantice la amplia participación de los agentes de la sociedad rural” (Art. 13, frac. VI).
- A través de los *consejos municipales de desarrollo rural sustentable*, CMDRS (Art. 25, frac. III), los cuales son el principal instrumento de participación de los Municipios en la política, cuya función es priorizar el ejercicio de recursos descentralizados del Programa de Desarrollo Rural. Dicho mecanismo empezó a operar a partir de 2003 y se formalizó en las reglas de operación de 2005 (SAGARPA, 2005).

A pesar de la expedición de la LDRS en 2001, fue hasta 2003 cuando se estableció en las *reglas de operación* (SAGARPA, 2003: 56) que al menos el 35% de los recursos del Programa de Desarrollo Rural serían para proyectos propuestos por los CMDRS. Pero es hasta 2005 cuando se formaliza la participación directa de los municipios en el *Programa de Desarrollo Rural*, al establecerse dos vertientes de operación de los programas de ejecución federalizada: la estatal y la *municipalizada* (Art. 74, R.O., SAGARPA, 2005). Se reconoce al gobierno municipal como instancia ejecutora estatal y se determina que “tiene la atribución de *participar directamente en el diseño de las políticas y acciones de fomento al desarrollo rural en su territorio*” (Art. 5to., frac. V bis, R.O. SAGARPA, 2005), lo cual implica necesariamente a la política nacional. También se determina que para la transferencia directa de recursos (Modalidad 1), los municipios deben cumplir con las siguientes condiciones (Art. 74, inciso d), R.O., SAGARPA, 2005):

1. Constitución del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.
2. Formulación de un Plan de Desarrollo Rural validado por el CMDRS.
3. Departamento de Desarrollo Rural o equivalente, con responsable validado por el CMDRS.
4. Programa anual de DRS validado por el CMDRS, y
5. Firma del Anexo de ejecución municipalizada del PDR.

A partir de las reglas de 2008 (SAGARPA, 2007, 2008, 2009) se establece de manera adicional que los municipios deben:

- Haber respetado los términos pactados en ejercicios previos en la ejecución municipalizada del programa de desarrollo rural o del presente programa, y
- Aceptar en el instrumento jurídico validado por la Secretaría para la formalización del programa y comprometerse a apoyar únicamente los activos productivos estratégicos convenidos por la Secretaría, a través de la Delegación, con la Entidad Federativa.

Es decir, se reduce el margen de decisión de los consejos municipales acerca de los proyectos a financiar.

### **Preguntas de investigación**

Una vez analizada la problemática del diseño de políticas nacionales en un sistema federal, abordado el caso de las diferencias en el desarrollo de las regiones, particularmente del sureste y entre los municipios de una misma región, y descrita la política de desarrollo rural sustentable, se tienen los elementos para plantear las siguientes preguntas del investigación.

1. ¿Es congruente el diseño de la política nacional de desarrollo rural sustentable con el funcionamiento de un sistema federal?
2. ¿La participación del Municipio en la implementación de la política nacional de desarrollo rural lo ubica como actor de la estructura y funcionamiento del sistema federal?

## **2. Objetivos de la investigación**

### **Objetivo general**

Analizar el funcionamiento del sistema federal en México a partir del análisis de diseño de la *política nacional de desarrollo rural sustentable*, desde la perspectiva del federalismo y la participación del Municipio; a fin de proponer el diseño de *políticas públicas nacionales con perspectiva federalista*.

### **Objetivos específicos**

1. Realizar un análisis de diseño de la política nacional de desarrollo rural sustentable desde la perspectiva del federalismo, a través de un modelo de contrastación.

2. Analizar las implicaciones de la participación del Municipio en la descentralización de la política de desarrollo rural sustentable, para la redefinición de la estructura y el funcionamiento del federalismo.
3. Realizar propuestas para el diseño de políticas públicas nacionales con perspectiva federalista *-políticas públicas federalistas-* con la participación del Municipio.

### **2.1. Hipótesis de investigación**

Un supuesto en cualquier sistema federal es que la toma de decisiones sigue un proceso federalista, es decir existe acuerdo entre los órdenes de gobierno componentes de la estructura de la federación para materias comunes o concurrentes. Esa es la esencia del funcionamiento del federalismo. En otros términos, en un sistema federal la toma de decisiones no sigue un proceso centralizado o no es atribución exclusiva de un sólo orden de gobierno. En un federalismo, las partes son actores políticos relevantes en la toma de decisiones, fundamentalmente la referida a materia de interés común o de orden nacional. Es decir, son partícipes en todo momento, de la conformación de la voluntad nacional. Aunque existen materias reservadas al gobierno central, por las ventajas que representa; la centralización se debe al diseño constitucional o al acuerdo entre los actores del sistema, más que a un proceso centralizado de toma de decisiones. Lo que se descentraliza o centraliza es parte del acuerdo federal, no decisión exclusiva de un solo orden de gobierno porque no sería acorde al funcionamiento de un federalismo.

A excepción de las materias exclusivas de algún orden de gobierno, las áreas concurrentes requieren del acuerdo federal entre órdenes para su instrumentación y concreción en políticas públicas. Así, en un sistema federal se supone que las políticas *nacionales* materia de concurrencia, tienen el carácter adicional de *federales*, porque surgen del acuerdo entre las partes de la federación a través de un *proceso federal*. Adicionalmente este proceso convierte a las políticas nacionales en *federalistas*, porque tienden a fortalecer al federalismo. Conforme a estos supuestos, se puede inferir que existe una *relación causal* entre un sistema federal, expresado en su estructura y funcionamiento, y la forma como se generan las políticas –de manera federal.

Para el caso de México, dada la estructura y funcionamiento del sistema federal vigente, se puede establecer la siguiente:

### **Hipótesis general**

***El sistema federal en México no genera políticas nacionales acordes al funcionamiento del federalismo, debido al centralismo en el diseño de las políticas y a la exclusión de estados y municipios en el proceso.***

Esta hipótesis, aplicada al caso de la *política nacional de desarrollo rural sustentable* y a los *municipios* se convierte en la:

### **Hipótesis de investigación**

***En México, el diseño de la política nacional de desarrollo rural sustentable no es acorde al funcionamiento de un federalismo, porque no participan los estados y municipios en el proceso de formulación.***

Como ya se ha descrito, la ejecución de la política nacional de desarrollo rural sustentable ha sido descentralizada a estados y municipios a través del Programa de Desarrollo Rural, con el supuesto oficial de fortalecer el federalismo -no obstante que el Municipio como orden de gobierno no forma parte de la estructura de la federación. La participación del Municipio en la descentralización de la política de desarrollo rural, enmarcada en un discurso de federalismo, permite establecer la siguiente:

### **Hipótesis secundaria**

*La participación del Municipio en políticas nacionales descentralizadas puede implicar, de facto, una redefinición de la estructura y funcionamiento del sistema federal en México.*

Nota: Se tiene presente que la hipótesis de investigación *-el diseño de la política nacional de desarrollo rural no es acorde a un modelo federal...-* tendrá que comprobarse o refutarse empíricamente. En tanto la hipótesis secundaria *-el Municipio como parte del sistema federal-* se comprobará y argumentará en el plano teórico.

## 2.2. Justificación del estudio

En el plano nacional existe suficiente investigación sobre resultados de políticas nacionales. Sin embargo, en la mayor parte de los estudios implícitamente se concibe a las políticas como instrumentos técnicos, carentes de intencionalidad, sin cuestionar su congruencia con el modelo de Estado del cual provienen; por ejemplo, república, federalismo o democracia. Como menciona Aguilar (1996: 6) “pocas han sido comparativamente las investigaciones especializadas acerca de la forma, patrón y estilo del *policymaking*.” Menos son las relativas al análisis del diseño de políticas desde la perspectiva del federalismo, que están ausentes para el caso de México.

Siendo México formalmente un Estado federal, la investigación aborda la congruencia del diseño de una política nacional con un sistema federal, a través de un *modelo de análisis de diseño de política desde la perspectiva del federalismo*. Al mismo tiempo, una aportación fundamental es la consideración del Municipio como parte de la estructura del sistema federal, al participar en la implementación de una política nacional descentralizada.

Las principales aportaciones de la investigación son:

1. **Teórica:** Redefinición de la estructura y funcionamiento del sistema federal en México, debido a la participación del Municipio en la implementación de políticas nacionales descentralizadas.
2. **Metodológica:** Formulación de un modelo de análisis de diseño de políticas desde la perspectiva del federalismo.
3. **Cognoscitivo:** Conocer si el diseño de una política nacional concurrente es congruente con el funcionamiento de un sistema federal.
4. **Práctica:** Formular propuestas para el diseño de políticas públicas nacionales con perspectiva federalista -en congruencia con los objetivos del análisis de política de que el conocimiento generado sea aplicado a problemas concretos de la acción política o administrativa (Kauffer, 2005).

En suma, la investigación aporta elementos para el análisis de diseño de políticas nacionales desde la perspectiva del federalismo; y para el análisis del



sistema federal desde la perspectiva del Municipio, a través de su participación en una política nacional descentralizada.

### **3. Metodología**

#### **3.1. Universo de estudio**

El universo de estudio incluye por un lado a la política nacional de desarrollo rural sustentable, y por otro a los municipios del sureste de México. Para ambos casos se emplea una combinación de criterios para seleccionar tanto un programa de la política de desarrollo rural sustentable, como los municipios objeto de estudio. Los criterios de selección son los siguientes:

##### **a) Política nacional de desarrollo rural sustentable**

- i) Que tenga aplicación territorial en el municipio seleccionado.
- ii) Que exista un componente de descentralización hacia el municipio.
- iii) Que haya participación del ayuntamiento en la ejecución de la política.

El análisis de la política de desarrollo rural con aplicación en el municipio y con participación del gobierno municipal, se efectúa a través de un programa de la política.

Los criterios de selección del programa son los siguientes:

- a) La descentralización del programa hacia el municipio.
- b) La participación formal del Municipio en la ejecución del programa.
- c) Información sobre la trayectoria del programa, desde el diseño por el gobierno federal, hasta su ejecución territorial en el municipio.

Con base en lo anterior, el programa de la política que de manera genérica cumple con tales criterios es el siguiente:

<b>Política nacional</b>	<b>Programa</b>
Desarrollo Rural	Programa de Desarrollo

##### **b) Selección de municipios de la región sureste de México**

En el sureste existen 261 municipios distribuidos por estado de la siguiente forma: Campeche, 11; Chiapas, 118; Quintana Roo, 9; Tabasco, 17; y Yucatán, 106. La selección se efectúa de acuerdo a los siguientes criterios:

i) La selección de municipios se realizó conforme al método de estudio de caso, por lo cual no compromete una representatividad estadística, pues se busca resaltar la diversidad regional de los municipios.<sup>18</sup> El método de estudios de caso permitirá responder fundamentalmente dos preguntas:

a) *¿Cómo* se diseña la política nacional concurrente en el sistema federal en México?

b) *¿Por qué* la participación del Municipio en una política nacional descentralizada puede implicar una redefinición de la estructura y funcionamiento del sistema federal en México?

Es conveniente emplear el método de estudio de casos porque permite responder el *cómo* y el *porqué*, no se tiene el control de los objetos de estudios y se aborda un fenómeno contemporáneo (Yin, 2003),<sup>19</sup> como el federalismo. Como señala Yin (2003: 5) el *cómo* y *porqué* son cuestiones más explicativas donde es más probable el uso de los estudios de caso; además son cuestiones que tratan con enlaces operacionales que necesitan ser trazados en el tiempo, más que meras frecuencias o incidencia. Precisamente el abordaje del diseño de la política de desarrollo rural en el sistema federal en México, requiere el seguimiento de su trayectoria hasta su aplicación en el Municipio.

A partir de la elección del método de estudios de caso, la selección de los municipios se realiza conforme a los siguientes criterios.

i) Se toman al menos dos municipios por cada estado de la región, para un mínimo total de 10 municipios.

ii) Que en el municipio seleccionado el ayuntamiento participe como ejecutor de la política nacional de desarrollo rural.

iii) La selección toma en cuenta condiciones como accesibilidad, seguridad y recursos disponibles por el investigador.

---

<sup>18</sup> Si éste fuera el método entonces cada uno de los 261 municipios tendría la misma probabilidad de ser elegidos, en ese caso, los municipios de Chiapas y Yucatán tendrían mayores probabilidades de ser seleccionados, lo cual sesgaría la muestra hacia esos estados.

<sup>19</sup> Se descarta completamente el método de encuestas porque no se miden resultados de la política en los municipios seleccionados. Se ha comprobado directamente en campo que las aplicaciones de la política son totalmente diferentes de un municipio a otro, por lo tanto no es metodológicamente viable realizar la medición y comparación de resultados-como sí sería posible en políticas con aplicación uniforme en todos los municipios, por ejemplo el Programa Oportunidades. Esto también confirma la conveniencia de emplear los estudios de caso.

iv) La selección se hace a partir de indicadores que permitan resaltar la heterogeneidad municipal de la región (Cuadro 2), a fin de poder hacer generalizaciones sobre los resultados. La selección sólo considera municipios con disponibilidad de datos para los indicadores elegidos.

**Cuadro 2**

<i>Indicadores para la selección de municipios de la región sureste</i>						
Rangos de indicadores	Población total	% población localidades rurales*	IDH	Grado de marginación	% población indígena**	Filiación política
1	2,500-4,999	80-100	.4000-.4999	Muy alto	80-100	PAN
2	5,000-9,999	60-79.9	.5000-.5999	Alto	60-79.9	PC
3	10,000-14,999	40-59.9	.6000-.6999	Medio	40-59.9	PRD
4	15,000-19,999	20-39.9	.7000-.7999	Bajo	20-39.9	PRI
5	20,000-49,999	10-19.9	.8000-1	Muy bajo	10-19.9	PT
6	50,000-99,999				0-9.9	Otros

\* En localidades menores a 2 mil 500 habitantes

\*\* Población de 5 años y más que habla alguna lengua indígena

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2005).

Los indicadores se agrupan en rangos y se trata de tomar un caso por cada rango. Los rangos de los indicadores no son excluyentes. Pero considerando que no todos los estados tienen municipios en todos los rangos de población (Cuadro 3), en estados con muchos rangos como Chiapas y Yucatán, la selección tiende a considerar sólo a los municipios con los rangos de menor prevalencia en los estados. Esto permitirá tomar a los municipios de Campeche, Tabasco y Quintana Roo, con pocos rangos dentro de los indicadores, y no sesgar la muestra hacia sólo un rango de tamaño de municipios. De esta forma, se tendrá una selección mejor distribuida por rangos de tamaño entre los estados, que dé cuenta de la diversidad regional.

**Cuadro 3**

<i>Estados con municipios en los rangos de población determinados</i>			
Rangos	Tamaño de la población total	Estados	Municipios
1	2,500-4,999	Chiapas, Yucatán	50
2	5,000-9,999	Campeche, Chiapas y Yucatán	50
3	10,000-14,999	Chiapas, Quintana Roo y Yucatán	17
4	15,000-19,999	Chiapas y Yucatán	14
5	20,000-49,999	Todos	66
6	50,000-99,999	Todos	30
7	100,000 y más	Todos	17

Fuente: Elaboración con base en INEGI (2005).

La aplicación de los criterios, rangos y opciones de los indicadores permite hacer la siguiente selección definitiva de municipios:

Cuadro 4

<i>Municipios seleccionados del sureste de México según rangos de indicadores</i>							
Entidad federativa	Municipio	Población 2005	Población rural	IDH	% pob. indígena	Grado de marginación	Partido político
Campeche	Champotón	76,116	37.29	0.7161	9.93	Medio	3
Campeche	Palizada	8,290	63.08	0.7215	0.49	Alto	7
Chiapas	Amatán	19,637	82.35	0.5784	13.57	Muy Alto	2
Chiapas	Ixtapangajoyá	4,911	100	0.6238	13.36	Muy alto	1
Quintana Roo	Isla Mujeres	13,315	16.28	0.7769	9.76	Bajo	1
Quintana Roo	Lázaro Cárdenas	22,434	71.55	0.708	45.69	Alto	8
Tabasco	Comalcalco	173,773	58.48	0.7545	0.24	Medio	7
Tabasco	Teapa	49,262	40.76	0.7319	0.31	Medio	3
Yucatán	Chemax	30,023	41.99	0.5813	80.58	Muy alto	1
Yucatán	Temozón	14,008	37.38	0.6439	76.53	Alto	3

**Claves de partidos políticos:** 1, PAN; 2, PRD; 3, PRI; 7, PRD-CONV-PT; 8, PRI-PVEM;

**Fuentes:** Elaboración propia con base en INEGI (II Censo de Población y Vivienda 2005); PNUD (Informe sobre Desarrollo Humano 2004, México); estimaciones del CONAPO con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005 (IV Trimestre); Instituto Electoral del Estado de Campeche (Resultados estadísticos del cómputo municipal de la elección de ayuntamientos 2006-2009); Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (Ayuntamientos electos 2008-2010); Instituto Electoral de Quintana Roo (Ayuntamientos 2008-2010); Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (Resultado estatal de la elección de presidentes municipales y regidores 2006-2008); IPEPAC Yucatán (Directorio de presidentes electos 2007-2009)

### 3.2. Fuentes de información y técnicas de investigación

Las principales fuentes de información para la investigación son:

#### i) Documentales:

Para profundizar en el conocimiento del diseño de la política del desarrollo rural y el funcionamiento del federalismo:

- a) Planes y programas oficiales de los tres órdenes de gobierno en relación con la política desarrollo rural y el federalismo en México.
- b) Leyes y reglas oficiales de los tres órdenes de gobierno en relación con la política de desarrollo rural.

#### ii) Directas:

Para conocer las características del diseño de la política y la actuación del Municipio en el marco del federalismo:

- a) Observación *in situ* e indirecta de los procesos decisorios de los gobiernos federal, estatales y municipales, respecto a la política de desarrollo rural sustentable.

- b) *Entrevistas semiestructuradas* a actores clave de la política de desarrollo rural de los tres órdenes de gobierno; de los poderes legislativos federal y estatales; y de actores locales municipales.

Ambas fuentes de evidencia son precisamente parte del repertorio de los estudios de caso (Yin 2003:8).

### **iii) Estadísticas y bases de datos:**

Para indicadores básicos municipales:

- a) Censo General de Población y Vivienda (INEGI).
- b) Conteo de Población y Vivienda (INEGI).
- c) Informes sobre Desarrollo Humano para México (PNUD).
- d) Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal (SEDESOL).

Para conocer sobre el diseño y operación de la política:

- a) Informes de ejecución de la política.
- b) Cierres de ejercicio del programa de desarrollo rural.

### **3.3. Enfoque metodológico**

La investigación construye un enfoque metodológico (Véase capítulo III) *para el análisis de diseño de políticas públicas desde la perspectiva del federalismo* que permite analizar la política nacional de desarrollo rural sustentable desde la perspectiva de un sistema federal. Este enfoque es parte de la búsqueda de “un marco apropiado a través del cual aproximarse al estudio de las dimensiones federales de tales sistemas” (Elazar, 1987: 14). En este caso la búsqueda se focaliza sobre la dimensión federal de las políticas nacionales. El ejercicio consiste en formular un *modelo de análisis de diseño de políticas públicas desde la perspectiva del federalismo* a partir del cual analizar el proceso de diseño de la política de desarrollo rural desde su congruencia con el funcionamiento de un sistema federal. Algunos de los atributos y procesos incluidos en el modelo son:

- a) Identificación del arreglo institucional federal.
- b) Órdenes de gobierno actores del federalismo en el *policy making* nacional.

- c) Competencias constitucionales y funcionales entre órdenes de gobierno.
- d) Identificación de materias concurrentes bajo un sistema federal.
- e) Relaciones entre órdenes de gobierno.
- f) Mecanismos federales decisorios de las políticas
- g) Acuerdos o convenios federales mediante los cuales se instrumenta la política.
- h) Modalidades en el diseño e implementación de las políticas en un sistema federal.
- i) Diseño federal de la política.

Los atributos y procesos anteriores serán el marco para el análisis de diseño de la política de desarrollo rural sustentable desde la perspectiva del federalismo, lo cual permitirá abordar, entre otros los siguientes elementos:

- i) Actores en el proceso de diseño y descentralización de la política.
- ii) Autor o promotor de la iniciativa.
- iii) Inclusión del discurso del federalismo en la iniciativa.
- iv) Distribución constitucional y legal de competencias y funciones entre órdenes de gobierno sobre la política de desarrollo rural sustentable.
- v) Análisis de contenido de la política formal respecto al federalismo.
- vi) Identificación de mecanismos para la toma de decisiones federalistas de la política de desarrollo rural, en su caso.
- vii) Acuerdo o convenio de tipo federal para el diseño y descentralización de la política.
- viii) Mecanismos para la definición de las reglas operativas de la política.
- ix) Estructura de distribución presupuestal de la política de desarrollo rural entre órdenes de gobierno.

### **3.4. Fases de la investigación**

Los objetivos de investigación se desagregan en las siguientes fases:

- 1. Construcción metodológica de un modelo de análisis de diseño de políticas desde la perspectiva del federalismo (perspectiva federalista).*
- 2. Aplicación de la perspectiva federalista al análisis de diseño de la política de desarrollo rural.*
- 3. Construcción teórica de la relación entre federalismo y Municipio.*
- 4. Análisis del rol del Municipio en el sistema federal en México, a través de su participación en la política nacional descentralizada de desarrollo rural.*
- 6. Propuestas para el diseño de políticas públicas nacionales con perspectiva federalista.*

#### **Comentarios preliminares**

El diseño de políticas nacionales y su relación con el funcionamiento de un sistema federal, ha sido poco abordado desde la óptica del federalismo. Incluso a escala internacional los trabajos al respecto, se refieren más al proceso de implementación de políticas nacionales en un sistema federal, que a lo que representa hacer, diseñar o formular políticas públicas nacionales en el federalismo. Este abordaje se complementa con la indagación acerca de cómo la participación del Municipio en políticas nacionales puede ubicarlo como actor relevante en la estructura y funcionamiento del sistema federal. Ahí radican las principales propuestas de investigación. En suma, se aborda el diseño de políticas públicas nacionales en un sistema federal, con la participación del Municipio como actor.

## **I. Marco teórico y conceptual**

### ***Federalismo, políticas públicas y Municipio***

En la primera parte de este capítulo se desarrollan conceptualmente dos categorías analíticas fundamentales para comprender a un sistema federal: *la estructura y el funcionamiento*. En la segunda parte del mismo se usan estas categorías para analizar el caso del sistema federal mexicano. A partir de este desarrollo en la última parte se incluye al Municipio como actor en la descentralización y el federalismo en México.

#### **1. El Federalismo: estructura y funcionamiento**

Existe consenso sobre que el federalismo es una forma de organización del Estado cuyo principio esencial es la distribución del poder entre más de un centro, fundamentalmente en la escala territorial. En términos de Wheare (1956: 11) la esencia del federalismo radica en el *principio federal*, esto es, el método de dividir el poder de modo que los gobiernos general y regionales son cada uno, dentro de una esfera, coordinados e independientes. De acuerdo a Ostrom (1985: 2) “los sistemas federales de gobierno son definidos como aquellos en los cuales la autoridad para gobernar está dividida entre un gobierno nacional e instrumentalidades regionales de gobierno tales como estados, provincias, cantones o länder.” Así, el federalismo es “la organización que asigna a los diferentes órdenes de gobierno una función del sector público, en especial aquellas en las que cada orden de gobierno puede desempeñarse mejor” (Hernández y Chávez, 1996: 478).

El nacimiento del Estado federal deriva del ejercicio de la libertad de entidades territoriales para constituir un todo mayor, a cuyo gobierno deciden otorgarle parte de su soberanía, sin perder su propia autonomía. Su principio fundacional es ser un pacto o convenio entre iguales (Elazar, 1987). “Esta forma de gobierno es un convenio, por el cual varios cuerpos políticos consienten en ser ciudadanos de otro Estado más vasto, que se proponen crear” (Montesquieu, 1906: 191). Puede decirse que el Estado federal es constituido desde la base, *desde abajo*. En principio, su constitución implica una delegación de poderes hacia arriba, hasta cierto grado, ya que las



entidades fundantes o constituyentes ceden una parte de su poder a un órgano superior para constituir el Estado-nación: al gobierno nacional, regularmente conocido como *gobierno federal*. Así, en un sistema federal el poder del Estado nacional es definido en su constitución como derivado del poder otorgado por las partes constituyentes, no por el gobierno central (Stein *et al*, 2005).

En un modelo de Estado federal está presente la idea de *no concentración del poder en un solo centro* y la distribución del mismo entre varios centros territoriales de poder. Como expresa Guillén (1999: 18):

La estructura del federalismo está inherentemente vinculada a un concepto y a una práctica de *no concentración* del poder, en abierta oposición a lo que había sido un rasgo típico de los Estados europeos. El federalismo resulta, desde esta perspectiva, una forma de organización del poder político cuya misión es distribuirlo; o dicho de otra manera, cuya misión es evitar su concentración.

La idea de distribución de poder en un sistema federal va más allá de la esfera y estructuras nacionales. Esencialmente la distribución del poder del Estado incluye a las unidades territoriales subnacionales que, al mismo tiempo, son constituyentes de la *federación*. Estas unidades pueden ser entidades, estados, provincias, regiones o cantones.<sup>20</sup> De esta manera, “una federación es una comunidad política compuesta por entidades constituyentes fuertes y un gobierno general fuerte, cada uno poseyendo poder delegado por la gente y autorizado para tratar directamente con la ciudadanía en el ejercicio de esos poderes” (Elazar, 1987: 10).

En términos materiales, en un sistema federal la distribución de poder entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales<sup>21</sup> se expresa en *distribución de competencias*,<sup>22</sup> concurrentes o exclusivas, las cuales

---

<sup>20</sup> Dado que en el federalismo estas partes constituyentes pueden asumir diversas formas, desde repúblicas (Rusia), estados (EE.UU., México), provincias (Canadá), hasta *Länder* (Alemania) y cantones (Suiza), en este trabajo se les denominará genéricamente *entidades federadas*.

<sup>21</sup> Se entenderá por *gobiernos subnacionales* a todos los órdenes de gobierno con ciertos grados de autonomía que existen después del gobierno nacional o federal, con independencia de si pertenecen o no la federación. En algunos países federales como México y Estados Unidos existen dos órdenes de gobierno reconocidos; en otros como Brasil y Bélgica, tres. Eventualmente se empleará *gobiernos locales* para referirnos a los mismos.

<sup>22</sup> Wolman (1990) proporciona un marco sobre la lógica para entender la asignación de responsabilidades y poderes entre órdenes de gobierno, lo cual determina los niveles de centralización o descentralización. De acuerdo a su propuesta, la asignación está en función de determinados valores de quienes deciden, siendo éstos los de eficiencia, gobernabilidad -

dependerán de la organización particular del sistema (Rowland, 1999). Esta distribución se plasma formalmente en el contrato constitutivo del Estado: la *constitución*. Ahí se especifican las materias correspondientes a cada orden de gobierno constituyente de la federación. El sistema federal implica una forma de poder descentralizado, al reconocer constitucionalmente ámbitos de autonomía y competencias a los gobiernos subnacionales; y reconocer las ventajas comparativas de cada orden de gobierno (Rowland, 1999) para el desempeño de funciones públicas.

La distribución de poder y de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales encierra dos cuestiones adicionales:

- a) El equilibrio en la distribución de poder entre órdenes de gobierno<sup>23</sup> y
- b) La no subordinación de los gobiernos subnacionales al gobierno federal.

El equilibrio en la distribución del poder es básico para garantizar la no subordinación. Un balance adecuado entre la autonomía regional y la autoridad o supremacía federal, entre los poderes y competencias regionales y los federales (Filippov *et al*, 2004). Una concentración excesiva de competencias en el gobierno federal puede implicar, por un lado, perder la esencia de distribución de poder en una federación y, por otro, relaciones de dependencia que deriven en subordinación. Lo mismo aplicaría en el caso de los gobiernos subnacionales con demasiado poder y competencias en detrimento del gobierno federal. En ambos casos, el federalismo como tal deja de funcionar.

Hasta aquí, más que llegar a un concepto de *federalismo*, se trata de entender su naturaleza y atributos más sobresalientes. En tal virtud, más allá de lo conceptual, una forma de comprender la naturaleza de un sistema federal

---

governance- (*sic*), y distribución. Hernández y Chávez (1996) sugieren dos principios para la asignación de responsabilidades entre órdenes de gobierno: a) De acuerdo a las externalidades (beneficios) que producen geográficamente y b) De acuerdo a las ventajas competitivas de cada orden de gobierno. Por su parte Gutiérrez y Martínez (1994) sugieren un modelo de distribución de competencias entre los gobiernos nacionales y locales con seis funciones públicas fundamentales: servicios públicos urbanos, promoción del desarrollo económico, servicios ambientales, servicios personales, política interior y política exterior y de defensa. Las funciones asignadas a cada orden de gobierno estarían en función de los grados de centralización/descentralización de competencias en un Estado.

<sup>23</sup> “En un modelo federal, el acotamiento del gobierno nacional por los estados es una forma adicional del equilibrio del poder político; o mejor dicho, es un instrumento más para la distribución del poder” (Guillén 1999:17).

es a través de dos categorías analíticas: *estructura y funcionamiento*.<sup>24</sup> Esta distinción es básica para el análisis del federalismo, dado que, en ocasiones, existen confusiones conceptuales entre *su forma y su funcionamiento*. En este sentido es válido el razonamiento de Guillén (1999: 11) al mencionar que “los países federales no son el federalismo, de la misma manera que la democracia no es idéntica a los sistemas políticos, ni los gobiernos locales equivalen directamente al autogobierno ciudadano”. En otros términos, la adopción de una determinada forma, *la federación*, no garantiza automáticamente su *funcionamiento federal, el federalismo*.

El empleo de este tipo de categorías permite el análisis de realidades concretas para conocer en qué grado un Estado con forma de organización federal, se acerca o se aleja de la esencia del federalismo.

### 1.1. Estructura de un sistema federal

Existe amplio consenso acerca de emplear el término *estructura de un sistema federal* para referirse a los órdenes de gobierno que lo integran (Guillén, 1999, 2008), la cual se compone de al menos dos (Cabrero *et al*, 1997; Díaz-Cayeros, 1995; Guillén, 1999; Wright, 1988; Nice 1987): el nacional o federal, y el regional o estatal. Así, las entidades federadas, en ejercicio de su libertad y autonomía, a través de un *pacto o convenio federal*<sup>25</sup> (Elazar, 1987; Díaz-Cayeros, 1995; Guillén, 1999), constituyen a la *federación*, cuyo gobierno central es el nacional o federal. Cada orden de gobierno, el nacional y el estatal, conservan su autonomía interna pero al mismo tiempo comparten responsabilidades conjuntas. Es la combinación que Daniel Elazar (1987: 5) llama “autogobierno más gobierno compartido”: *self-rule and shared-rule*.<sup>26</sup> O lo

---

<sup>24</sup> La noción de *funcionamiento* podría identificarse también como *procesos*. Por ejemplo Guillén (1999) al referirse al federalismo menciona que es “*reivindicado como una estructura y un proceso político*, en la medida en que se trata de un modelo para determinar al Estado y para regular la distribución de poder” (cursivas nuestras). Sin embargo, dado que *los procesos* están implícitos en *el funcionamiento* del sistema, se opta por este último. Siendo una categoría analítica sugerida para acercarse a la naturaleza del federalismo, esto no quiere decir que sea única o infalible, bien pueden construirse otras para los mismos propósitos.

<sup>25</sup> Díaz Cayeros (1997: 14) distingue las dimensiones económica y política del federalismo. Esta última percibe al federalismo “como un pacto entre regiones con autoridades que controlan jurisdicciones territorialmente delimitadas”.

<sup>26</sup> Al mismo tiempo, es usual que los sistemas federales adopten para su régimen interno la forma republicana; esto es, la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, en los ámbitos nacional y estatal. Sin embargo, también podemos encontrar *repúblicas* en modelos unitarios de Estado, con un solo orden de gobierno.

que Weingast (En Braun *et al*, 2002: 139) llama un balance entre jerarquía y autonomía. En otros términos, la *estructura* es la expresión materializada en órdenes de gobierno, de la división o distribución de poderes en un sistema federal.

### 1.1.1. El Municipio como parte de la estructura federal

Más allá de las entidades federadas, no siempre existe otro orden de gobierno que forme parte de la estructura constitucional de un sistema federal por dos razones fundamentales. La primera, *la constituyente*, por no participar en el origen o constitución del pacto federal. La segunda, *el no reconocimiento constitucional*, a la par o posterior a la constitución de la federación. Éste es el caso de las localidades, municipalidades o Municipios.

Pese al consenso sobre la composición de la estructura federal por dos órdenes de gobierno, existen discusiones que señalan la conveniencia de considerar a los Municipios como parte del arreglo federal,<sup>27</sup> en tanto sean reconocidos en la constitucionalidad como orden de gobierno, aun cuando no hayan sido partes constituyentes de la federación. Es el debate sobre el *paradigma ampliado del federalismo* (IGLOM, 2007). En forma consecuente, si se parte de los conceptos de soberanía y de autogobierno, su primer asiento territorial es el de los municipios, más que el de las entidades federadas. Si el sistema federal está asociado a los conceptos de soberanía y de autogobierno (Guillén, 1999) y ambos tienen su expresión primaria en los municipios, entonces no se les debe excluir de su estructura. Esto es, si el autogobierno es parte de la esencia de un modelo federal, aquél tiene mayor viabilidad en los espacios municipales.

Empero el mayor argumento para la consideración de los Municipios en la estructura del federalismo, no es normativo o constitucional, es *de facto*. Los gobiernos locales también son importantes socios políticos en el proceso de coordinación e implementación de políticas nacionales; su diversidad les da fortaleza y les permite negociar sus prioridades y ajustar los programas nacionales a esa diversidad (Thomas, 1979: 435). Y si bien en la mayoría de

---

<sup>27</sup> O que implícitamente ya los reconocen como tales (Véase por ejemplo Guillen, 2008). Aunque algunas de estas propuestas suelen tener más un carácter reivindicatorio a partir del concepto de autonomía (Véase por ejemplo Acosta (2000).

los sistemas federales el trato esencial es entre los gobiernos nacionales y estatales, y los gobiernos locales ocupan una posición subordinada, “sucede que la relación básica no centralizada entre el gobierno federal y los estados ha sido extendida *de facto* a las localidades a través del proceso político” (Elazar, 1987: 187). Es la capitalización del espíritu de la no centralización -o *el espíritu del federalismo*- en la operación diaria o trato con otros órdenes de gobierno:

La no centralización hace posible para los gobiernos locales desarrollar sus propias políticas y programas dentro de sistemas que son a menudo tan complejos que permiten el lujo del aislamiento, para adquirir ayuda exterior para llevarlos a cabo, y para adaptar esa ayuda a sus propias necesidades. Ellos son usualmente alentados para hacerlo por las autoridades estatales y federales, pero incluso lo hacen sin apoyo (Elazar, 1987: 188).

Además, algunos sistemas federales han hecho arreglos especiales para otorgar a los gobiernos locales más autonomía protegida constitucionalmente<sup>28</sup> (Elazar, 1987: 187). En este sentido, si el funcionamiento del federalismo se basa en la distribución de competencias, y en la constitucionalidad se asignan competencias a las municipalidades -en algunos casos exclusivas-, al mismo tiempo que aplican instrumentos del Estado -como políticas públicas y presupuesto-, no hay duda que se convierten en actores políticos relevantes en un sistema federal. También, se argumenta que el sistema federal es la forma de Estado más compatible con la existencia, desarrollo y fortalecimiento de las municipalidades, tanto si se aplica el principio de no concentración de poder en la relación entre entidades federadas y Municipios, como por la redistribución de competencias entre órdenes de gobierno a través de la descentralización. Se puede decir, entonces, que la existencia de los Municipios es inherente a la de un sistema federal, lo cual no ocurre así en un Estado unitario.

Finalmente, aunque no es conclusa ni definitiva la discusión sobre la inclusión formal de las municipalidades en la estructura de la federación; algunos Estados federales reconocen a los Municipios como parte de su estructura -como Brasil-; o su funcionamiento hace pertinente considerarlos como parte de los mismos, aunque formalmente no estén reconocidos. Precisamente, lo que no se puede desconocer es que mientras el Municipio

---

<sup>28</sup> Como ha ocurrido en México (1983 y 1999), Brasil (1987) y Yugoslavia.

sea reconocido como *parte del Estado*, como *orden de gobierno* o como *poder público, de facto* indudablemente será actor relevante en el federalismo.

## 1.2. Funcionamiento del federalismo

Para reconocer a un Estado como *federal* no basta con identificar la estructura formal establecida en su constitución. De hecho, la estructura federal puede ser introducida pero observadores objetivos reconocerán que se trata sólo de un escaparate (Elazar 1987: 2). Esto es, la *estructura federal* no significa *funcionamiento federal*. Al respecto, Wheare (1956: 33) señala con precisión:

No es suficiente que el principio federal sea plasmado en la constitución de un país, esto no garantiza necesariamente que un sistema de gobierno federal funcione. Lo que determina la cuestión es el trabajo del sistema.

Por su parte Elazar (1987: 12) es contundente al señalar que

La esencia del federalismo no será encontrada en un conjunto particular de instituciones, sino en la institucionalización de relaciones particulares entre los participantes en la vida política.

Precisamente este conjunto de relaciones, es lo que denominamos *funcionamiento*.<sup>29</sup> Coincidentemente Guillén (1999: 55) señala que “el federalismo no se agota en un modelo jurídico, si bien lo supone”. Por su parte, Díaz-Cayeros (1997: 14) en relación con la dimensión económica del federalismo menciona que “las consecuencias económicas de un pacto federal dependen,..., no sólo del arreglo formal que se estipule en las leyes, sino de la manera como dicho pacto se haga funcionar, según las instituciones y acuerdos políticos que lo acompañan”. En tal virtud, se requiere revisar también el *funcionamiento* de una estructura federal para verificar en qué grado se acerca al modelo formal. En este sentido, cabe analizar las relaciones entre órdenes de gobierno, la distribución formal de competencias<sup>30</sup> y su ejercicio

---

<sup>29</sup> Esto muestra que el término *federalismo* no puede ser tratado como legalista y de ahí inadecuado para la ciencia comportamental de la política, como ha sido una tendencia en círculos de la ciencia política (Elazar, 1987: 14).

<sup>30</sup> En un sistema federal resalta la distribución de facultades hacendarias y fiscales entre órdenes de gobierno. El estudio para el caso de México puede verse en Cabrero (1999).

real, y sus mecanismos decisorios para el diseño e implementación de políticas.<sup>31</sup>

En el acto de constitución de una federación, las relaciones entre órdenes de gobierno se basan en la igualdad y en el reconocimiento mutuo, sin pretensiones de dominación o subordinación. Este principio es fundamental para poder participar en la integración de la federación, en tanto pacto entre iguales (Elazar, 1987), y en la *conformación de la voluntad nacional*. Esto es, la participación de regiones, estados o comunidades en el sistema federal se concreta en su incorporación en la toma de decisiones (Ramos, 1999: 18). Así, la voluntad nacional no es otra cosa que el conjunto de la expresión soberana de cada una de las partes constituyentes de la federación, inicialmente expresada en la decisión de integrarse en un pacto federal:

Existe entre ambos órdenes una vinculación continua en la cual predomina (o nominalmente debiera hacerlo) la voluntad de las partes federadas y no el Estado nacional resultado de su federación. Es condición esencial del modelo federal que la voluntad de las partes se refleje en la integración de la voluntad general nacional, *de manera permanente* (Guillén, 1999: 27).

De manera subsiguiente, más allá de la decisión constitutiva, la intervención de las entidades federadas en las decisiones relevantes para integrar la voluntad nacional es precisamente parte del funcionamiento del sistema como federalismo.

Siendo la distribución de poder uno de los principios esenciales en un sistema federal, ésta tiene su expresión práctica en la *distribución y ejercicio de competencias*. La distribución inicial de competencias resultante del pacto federal<sup>32</sup> ha de reconocer los ámbitos de autonomía de las entidades federadas, los espacios reservados al gobierno federal, así como los ámbitos concurrentes, los cuales precisarán de la acción concertada entre los órdenes de gobierno para dar lugar a las *políticas concurrentes* del sistema. Sin

---

<sup>31</sup> Esta no es una lista exhaustiva. Existen más dimensiones de análisis para verificar qué tan federal es un modelo de Estado, más allá de su régimen jurídico. Guillén (1999) menciona por ejemplo, el análisis de sus instituciones y del sistema político en su conjunto.

<sup>32</sup> Existe una *teoría del federalismo por menú* (Congleton *et al*, 2003) donde las competencias asignadas a las entidades federadas es producto de una negociación entre gobierno central y regionales, y es una función de sus propios requerimientos, de las demandas de provisión por servicios locales y de los grados iniciales de centralización-centralización en un Estado. En este caso, la asignación de competencias no será uniforme.

embargo, en el pacto constituyente de la federación puede haber distorsiones en la distribución de poder si algún orden de gobierno, regularmente el federal, se atribuye más competencias en demérito de las entidades federadas.

Debe señalarse que el número de competencias asignadas a cada orden de gobierno no es definitivo para reconocer a un Estado como federal. La distribución de competencias -especialmente para las entidades federadas-, y su relación con un sistema federal es más de orden cualitativo: tiene más sentido en función de su relevancia para la conformación de la voluntad nacional. Y ésta se concreta con la participación de las entidades federadas en la integración de las decisiones nacionales. Sin esta relevancia asignada a las competencias de las entidades federadas, el pacto constituyente podría estar más cercano a otro modelo, pero menos al federal. No obstante, la relevancia de competencias y su ejercicio no garantizan la funcionalidad del federalismo, pues éste no es el modelo más eficiente para la toma de decisiones debido a la dispersión de poder y los procedimientos decisorios (Guillén, 1999).

Empero, la distribución e incluso el ejercicio de competencias pueden ser sólo nominales. En un arreglo federal pueden tener mayor peso otro tipo de instrumentos -como el presupuesto nacional- cuyo control por parte de un solo orden de gobierno -regularmente el federal-, puede implicar en la práctica el funcionamiento de otro tipo de modelo. Este control puede provenir de la distribución de potestades hacendarias y fiscales entre órdenes del gobierno y dar lugar, en términos prácticos, al control del diseño de las políticas nacionales. No obstante, el ejercicio directo del presupuesto puede ser menos relevante respecto al funcionamiento federal, en la medida que está fundado en acuerdos, convenios o consensos de tipo federal. En este sentido, en términos federalistas carece de relevancia quién ejerce el presupuesto, pues lo fundamental es que se basa en el acuerdo federal. Precisamente, una de las virtudes del federalismo es “la posibilidad -nunca garantizada en absoluto- de la toma de decisiones con consenso entre las partes” (Guillén, 1999: 38).

Para trascender la visión legalista del federalismo Wright (1988) propone el concepto de *relaciones intergubernamentales* (RIGs), para incluir un amplio rango de interacciones entre gobiernos. La emergencia del término *relaciones gubernamentales* fue el inicio de estudios serios sobre la administración de



sistemas federales, separados de las dimensiones legales y constitucionales del federalismo (Elazar, 1987: 13). Las RIGs también pueden indicar el funcionamiento federal de un sistema. Como reconoce Elazar (1987: 16), en un primer nivel las RIGs pueden considerarse un fenómeno universal, encontradas donde dos o más gobiernos interactúan en el desarrollo y ejecución de políticas y programas públicos; pero en el marco de un sistema federal pueden considerarse la forma y medios para operacionalizar el sistema mediante relaciones extensivas y continuas entre los gobiernos federal, estatal o cualquier combinación de las mismas. Las RIGs son la forma que asumen las relaciones entre las partes de la federación,<sup>33</sup> que pueden estar en consonancia con las competencias atribuidas a cada orden, pero no necesariamente. En la práctica, puede haber interpretaciones particulares sobre el ejercicio de esas competencias e incluso derivar en conflicto entre las partes. Así, las relaciones intergubernamentales son parte del proceso de influencia entre órdenes de gobierno, lo cual confirma la tesis que en un sistema federal no sólo cuenta la estructura o lo constitucional, sino también su funcionamiento:

Más importante que cualquier cambio de poder o función entre niveles de gobierno ha sido la emergencia de nuevas arenas de mutua influencia. Dentro del campo de las relaciones intergubernamentales ha surgido un nuevo y poderoso sistema de representación, a partir que el gobierno federal ha hecho un vasto nuevo uso de los gobiernos estatales y locales, y estos gobiernos en turno han hecho valer una nueva influencia directa sobre el gobierno federal (Beer, 1978: 9).

La forma y estructura de las RIGs son determinantes para el funcionamiento de un sistema federal y por ende para los procesos de las políticas. Como afirma Thomas (1979: 423) “implementar políticas en un contexto de relaciones intergubernamentales opera en contra de la discreción administrativa centralizada.” O como señala Derthick (1972), la estructura de las relaciones intergubernamentales es crucial para el éxito o fracaso de las

---

<sup>33</sup> De acuerdo a Guillén (1999: 37) “el sistema de relaciones que define al federalismo está sustentado por dos ejes principales: las relaciones estrictamente institucionales entre el gobierno nacional y los gobiernos federales y, por otro lado, las relaciones entre los actores y las estructuras políticas”.

políticas, por lo cual son un eslabón crítico para el funcionamiento de un sistema federal.

También la práctica en el sistema político -en el sentido de acceso, control y mantenimiento del poder-, es determinante en el funcionamiento de un sistema federal. Así, las lógicas políticas de los actores en la búsqueda del poder, pueden animar o empujar hacia otros tipos de arreglos. Tanto las RIGs como la práctica política en el sistema son posteriores al pacto fundante y pueden ocurrir dentro de la constitucionalidad -como acuerdos, convenios administrativos, hacendarios o fiscales-, o al margen de la misma -arreglos o negociaciones políticas derivadas de las *reglas no escritas* del sistema, que hasta cierto punto permiten su funcionamiento, pero no necesariamente federal.<sup>34</sup> Estas dimensiones son relevantes para el sistema porque configuran prácticas para su funcionamiento federal, puesto que el cambio en la constitucionalidad y su legislación suele ser más lento que estos arreglos o acuerdos. Nada impide que este tipo de prácticas puedan fortalecer al sistema federal, siempre y cuando operen en ese sentido, pero también pueden ir en contrario del federalismo. Como apunta Guillén (1999: 36) “un sistema político puede anular al federalismo en la práctica de las relaciones intergubernamentales, o bien puede estimularlo y constituirse en su sustento concreto”.

El empleo de categorías analíticas permite, en su momento, confrontar la realidad. Para el análisis del modelo de Estado federal se proponen dos categorías: *estructura* y *funcionamiento*. La primera, es la forma de organización del Estado, esto es, la *federación*. La segunda, el *federalismo*, más que estructura, es una forma particular de funcionamiento de los Estados nacionales. Es decir, el *funcionamiento* es precisamente el *federalismo*. A partir de estas categorías se puede asumir que **el sistema federal además de una forma particular de organización de los Estados nacionales -la federación- también es una forma de funcionamiento -el federalismo-**. En la realidad puede ser común encontrar Estados con estructuras federales, pero que en la práctica se anulan por carecer de funcionamiento federal. Lo ideal sería

---

<sup>34</sup> Como el acuerdo firmado entre las dirigencias nacionales del PRI y del PAN (2009) para no formar alianzas electorales en el estado de México, el cual se hizo público a inicios de 2010.

encontrar en un Estado federal *estructura y funcionamiento, federación y federalismo*.

Recapitulando, el funcionamiento del modelo federal tiene que ver con:

- a) Relaciones de igualdad entre las entidades federadas, y en su relación con el gobierno federal.
- b) La no subordinación de las entidades federadas al gobierno federal.
- c) Un adecuado equilibrio en la distribución y ejercicio de competencias entre el gobierno federal y las entidades federadas.

A la par de las categorías mencionadas puede agregarse una tercera: *la funcionalidad*, que son las consecuencias de la estructura y funcionamiento de un sistema federal para su supervivencia. Un supuesto es que la estructura y funcionamiento federales tendrían la capacidad de producir resultados óptimos en términos de desarrollo y sobre otros ámbitos concretos para un país en su conjunto. En contrario, la aparición de desigualdades regionales en un Estado con modelo federal, puede ser un signo de su inadecuada funcionalidad, pero fundamentalmente que el sistema no trabaja como federalismo. Existen autores que señalan que la revitalización del federalismo es la única manera de asegurar un desarrollo más o menos equitativo para un país, permitiendo que los estados más pobres puedan gradualmente converger a niveles de bienestar equiparables a los de las regiones más ricas (Díaz-Cayeros, 1995). Sin embargo, esta tercera categoría podría tener mayor utilidad analítica en la medida que se emplea para analizar casos concretos de políticas en estados que se ha demostrado tienen un funcionamiento federal.

### **1.3. Federalismo y centralismo: procesos en tensión**

Lo que formalmente es un Estado federal, en la práctica de las relaciones entre el gobierno federal y las entidades federadas, puede tender hacia otras formas de organización. En un Estado previamente federal la más típica de las tendencias es la del gobierno nacional a concentrar competencias, recursos y su ejercicio en demérito de las entidades federadas.<sup>35</sup> Lo que en

---

<sup>35</sup> Un estudio empírico sobre Brasil, México y Venezuela demuestra que la tendencia predominante es hacia la centralización (Harris, 1983). Esta tendencia tampoco es ajena al modelo federal clásico -el de Estados Unidos-, donde en la época de la gran depresión el gobierno de Roosevelt centralizó gran parte de las funciones estatales para sortear la crisis.

términos políticos se conoce como *centralismo*. Si bien hay quienes equiparan esta tendencia con el desplazamiento del modelo federal hacia un Estado unitario,<sup>36</sup> en realidad el centralismo es independiente del modelo de Estado, y se configura como una práctica política con la intención de concentrar poder en la estructura del gobierno federal. El centralismo, la concentración de poder en el gobierno nacional, también puede ser consecuencia o expresión de la concentración de poder en el Ejecutivo federal.<sup>37</sup>

En un modelo centralizado será lugar común que las decisiones relevantes para el Estado-nación -reestructuración económica, decisiones ante crisis o incluso la reforma del Estado-, sean procesos controlados por el gobierno federal. Incluso procesos, en apariencia para fortalecer al federalismo, lo delegado o descentralizado a las entidades federadas -u otros órdenes de gobierno- es más una decisión del gobierno federal que un acuerdo con éstas. La referencia al modelo centralizado no tiene relación con un Estado unitario, el cual tiene sus propias reglas y mecanismos que idealmente lo hacen funcional en términos políticos y de desarrollo. Se puede decir, que un modelo centralizado es una caricatura del Estado unitario y, por lo mismo, no puede producir los resultados esperados por éste.

Desde este punto de vista, el centralismo<sup>38</sup> implica tomar decisiones desde la lógica y racionalidad del gobierno federal, y no de las entidades federadas -por ejemplo “para aliviar el congestionamiento en el centro y así alcanzar un mayor grado de efectividad en la acción gubernamental” (Pineda 1996: 375). Este tipo de lógicas son contrarias al funcionamiento adecuado de un modelo federal, porque excluye a las entidades federadas de las decisiones importantes del sistema.

---

<sup>36</sup> Es típico contrastar al Estado federal con el Estado unitario; por ejemplo Guillén señala que “mientras el federalismo contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y de responsabilidad públicas, además de una *independencia política recíproca*, el estado unitario condensa el poder político en una sola organización institucional” (Guillén 1999: 13).

<sup>37</sup> Cuando la intencionalidad de la centralización es hacia la figura del Ejecutivo federal estamos ante el caso del *presidencialismo*: el Ejecutivo federal concentra poder en demérito de los otros poderes nacionales -el legislativo y el judicial- y en su relación con los órdenes subnacionales de gobierno.

<sup>38</sup> Que también tiene sus expresiones territoriales: la concentración poblacional y de la vida económica en pocos puntos, incrementando las desigualdades regionales.

En un Estado formalmente federal, la propia constitucionalidad puede establecer excesivas competencias al gobierno nacional, convirtiendo en centralizado a un Estado cuyo origen es federal. En los modelos federales la concentración de funciones públicas por los gobiernos nacionales siempre ha sido considerado una anomalía, una distorsión del principio de no concentración y un problema a superar (Guillén, 1999). El centralismo como tendencia es un proceso que se opone abiertamente al funcionamiento del modelo federal, pues socava las capacidades de las entidades federadas y anula la posibilidad de acuerdos entre iguales, parte de la esencia del federalismo.

En relación con la implementación de las políticas Aguilar (1996: 60) infiere -a partir de la obra de Pressman y Wildavsky (1984)- que “la centralización del poder, argumentada frecuentemente como una estrategia necesaria para corregir la fragmentación y debilidad de los poderes en un sistema federal, no sólo es más improductiva sino que también es incapaz de resolver los problemas numerosos y agudos que un federalismo inhibido o menoscabado termina, en revancha, por provocar y dejar crecer”. Más allá de los ámbitos de competencia federal -como la política económica o la seguridad nacional-, la centralización del poder en el gobierno federal tiene instrumentos concretos que afectan directamente la capacidad de las entidades federadas para tomar decisiones y para conducir su propio desarrollo.

El centralismo, en términos de la concentración administrativa de funciones en el gobierno nacional se expresa en la *centralización*. En un sistema federal centralizado funciones como la recaudación, la distribución del presupuesto o la formulación de políticas, tienden a concentrarse en el gobierno nacional. Éste decide y distribuye, diseña o transfiere sólo responsabilidades administrativas a las entidades federadas, más no poder de decisión. Así, las funciones transferidas a las partes de la federación dependen más de la voluntad del gobierno nacional, y menos de un proceso de negociación federal entre iguales. Como menciona Elazar (1987: 198) en referencia a modelos jerárquicos o centro-periferia “las iniciativas son más probables de provenir del centro o la cima que de la periferia o la base.” Paradójicamente, en este tipo de modelos lo que se “federaliza” o se

descentraliza obedece a una decisión centralizada. Estas prácticas debilitan la autonomía de las entidades federadas, cuya dependencia del gobierno federal es política, de políticas y fiscal. De esta forma, la dependencia y subordinación de las entidades federadas al gobierno nacional, constituyen expresiones concretas del centralismo.

La centralización tiene su contraparte aparente en la descentralización. Sin embargo, ambos procesos pueden coexistir como tendencias en un modelo federal, pues son parte de las relaciones entre el gobierno nacional y las entidades federadas, en la tensión por la distribución del poder. Al respecto Congleton *et al* (2003: 184) señalan “que los incentivos iniciales para establecer el federalismo son a menudo basados en demandas incrementadas por servicios del gobierno; sin tomar en cuenta si la gobernanza es inicialmente centralizada o muy descentralizada”. Por su parte Guillén (1999: 28) expresa:

En todo sistema federal coexiste una tensión de variable intensidad entre el gobierno nacional y los gobiernos federados, que a su vez refleja una tensión en la distribución del poder político. Esta relativa inestabilidad en el federalismo y sus soluciones prácticas han conducido a escenarios que se reflejan en dinámicas de centralización y descentralización en la administración pública, o bien en permanentes coordinación, negociación o conflicto entre poderes nacionales y regionales. Estas posibilidades son una parte *normal* del sistema federal; lo excepcional sería que no existieran.

En realidad, “las cuestiones de centralización y descentralización son diferentes a las del federalismo o unitarismo” (Rowland, 1999: 3); las dinámicas centralizadoras y descentralizadoras de las funciones públicas por los gobiernos nacionales son procesos que trascienden a los modelos de Estado unitario o federal (Guillén, 1999). “Aunque el problema de la centralización-descentralización es común a todos los sistemas políticos, en un *sistema federal tiene un característica especial debido a su carácter no centralizado*” (Elazar, 1987: 198). Si bien, el grado de centralización o descentralización en un sistema federal puede variar de acuerdo a las circunstancias políticas y económicas de la *convención constitucional* (Congleton *et al*, 2003: 183).

Pese a la coexistencia de dichos procesos dentro de un modelo federal -ámbitos de competencias descentralizados y, al mismo tiempo, materias

centralizadas-, la tendencia hacia cualquier extremo -centralización o descentralización-,<sup>39</sup> puede derivar en un modelo de Estado lejano al federal. La centralización excesiva deriva precisamente en centralismo.

A pesar de las tendencias hacia el centralismo en un sistema federal, una posibilidad en el mismo es la capacidad de las entidades federadas, en tanto iguales, para participar en las negociaciones de las decisiones nacionales. Pero lo central no son tanto los espacios de negociación abiertos, sino la capacidad inherente del sistema a través de estas negociaciones para guardar su equilibrio en la distribución del poder. Si bien el federalismo es un sistema intermedio que combina las ventajas de la centralización y la descentralización y evita los defectos de cada proceso (Hernández y Chávez, 1996), como afirma Elazar (1987: 198) la base del federalismo es la *no centralización*.

#### **1.4. Federalismo y políticas públicas nacionales**

En un federalismo la hechura de políticas públicas en general responde a la distribución de competencias constitucionales entre órdenes de gobierno o al acuerdo federal entre las partes.<sup>40</sup> De esta forma, cada orden de gobierno tiene exclusividad en materias propias, y concurrencia en el diseño de políticas en materias comunes. En este caso se encuentran las políticas nacionales cuyas materias no están reservadas al gobierno federal. Estas políticas se supone surgen del acuerdo federal entre las partes, por lo cual son *federales*. Así, *un rasgo común en toda política federal es que son negociadas entre las partes de la federación, no impuestas por alguna de éstas*. Al participar en el diseño de políticas nacionales, las partes federadas tienen un peso relevante en las decisiones nacionales y hacen efectivo el funcionamiento del sistema federal. Lo expresado por Elazar (1987: 5-6) no deja lugar a dudas:

Como un principio político, el federalismo tiene que hacer la difusión constitucional del poder de modo que los elementos constituyentes de un

---

<sup>39</sup> Sobre las ventajas tanto de un gobierno muy centralizado, como de uno muy descentralizado véase a Hernández y Chávez (1996). Una valoración económica respecto a las ventajas tanto de la *sobrecentralización* como de la *subcentralización* puede verse en Congleton *et al* (2003).

<sup>40</sup> Aunque “la división de la autoridad del *policy-making* entre gobiernos centrales y regionales raramente es asentada en un documento constitucional formal de una nación. Por el contrario, el poder del *policy-making* en una nación u organización internacional emerge gradualmente a través del tiempo por medio de procesos de negociación” (Congleton *et al*, 2003: 167).

arreglo federal por derecho comparten los procesos del *policy-making* y de administración comunes, mientras que las actividades del gobierno común son conducidas en tal forma que mantiene sus integridades respectivas... En sistemas federales, las políticas básicas son hechas e implementadas a través de alguna forma de negociación de modo que todos pueden compartir los procesos de toma de decisiones y de ejecución del sistema.

En el mismo sentido, Stoker (1996: 376) menciona que “los arreglos organizativos deben vincular los valores del proceso con sus prácticas específicas”. En este caso, uno de los valores intrínsecos en un régimen federal es la igualdad entre las partes (Elazar, 1987), lo cual traducido al campo de las políticas implica su inclusión en el diseño de las políticas nacionales concurrentes, que de esta forma se convierten en *políticas federales*.

Pese a que estos supuestos acerca de las políticas en un sistema federal sólo se validarán en la realidad si éste funciona como federalismo, lo esencial es conocer los elementos que distinguen o deben distinguir al diseño de las políticas en un Estado federal. Para este ejercicio, conviene identificar las formas de participación de las entidades federadas y municipalidades en las políticas nacionales concurrentes. Metodológicamente se pueden distinguir tres formas:

1. *Descentralización del diseño de la política.* Se descentraliza la autoridad para *hacer* política hacia los gobiernos locales, reconociendo la autoridad para formular *políticas locales*.<sup>41</sup> Lo que se denomina *decentralization of policy making* (Elazar, 1987); o *local policy-making power decentralization* (Congleton *et al*, 2003). Hay dos escenarios posibles: transferencia uniforme de la autoridad para hacer políticas a todos los gobiernos locales; o transferencia de competencias según acuerdo entre un gobierno local y el federal -por menú.<sup>42</sup>
2. *Descentralización de la implementación de la política.* El gobierno federal diseña la política, y los estados y localidades la ejecutan -

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, el reconocimiento constitucional (1983, 1999) en México de las funciones y servicios públicos municipales a los ayuntamientos les otorga la autoridad exclusiva para hacer políticas en la materia, sin la intervención –en teoría- de otros órdenes de gobierno.

<sup>42</sup> En ambos casos habrá que reconocer que existirán variadas capacidades en los gobiernos locales para aprovechar y atraer nueva autoridad. Esta situación de acuerdo a Congleton *et al* (2003), puede ser causa de un *federalismo asimétrico*.



posiblemente bajo reglas determinadas sólo por el gobierno federal.<sup>43</sup> A este proceso también se le llama *decentralized policy implementation* o *decentralization of policy implementation* (Elazar, 1987). También equivale a la *delegación* mediante la cual el gobierno central transfiere responsabilidades para la toma de decisiones y administración de funciones públicas a los gobiernos locales (Litvack *et al*, 1998).

3. *Participación de gobiernos subnacionales en el diseño de la política nacional concurrente.* Es el proceso óptimo en un sistema federal, porque estados y municipalidades, o su representación, participan directamente en el diseño de las políticas nacionales. Por ende, contenidos, criterios de distribución de recursos y formas de implementación son resultados de un acuerdo federal, previstas en el diseño de la política.

De estas formas, el caso extremo es la *no participación de las entidades federadas en las políticas nacionales concurrentes*. En tal caso, es el gobierno nacional quien centraliza el diseño y ejecución de estas políticas, lo cual constituye una anomalía en el funcionamiento de un régimen federal, salvo que medie acuerdo; ya que en un federalismo lo importante no es quién diseña o ejecuta la política, sino que es resulta del acuerdo o consenso.<sup>44</sup>

#### **a) El problema de la centralización de las políticas nacionales**

Un problema de concepción en un sistema federal es cuando el gobierno nacional se equipara al Estado en su conjunto y, por lo mismo, tiende a asumir funciones que en principio corresponden a todo el Estado. Esta concepción en la práctica tiene como una de sus consecuencias que el gobierno federal asuma como responsabilidad exclusiva el diseño de la mayor parte de las políticas nacionales<sup>45</sup> materia de concurrencia.<sup>46</sup> O que en la división de

---

<sup>43</sup> Por ejemplo en México, la descentralización a los estados de las políticas de educación y salud, y la mayor parte de las políticas sociales.

<sup>44</sup> Al referirse a la formulación de un programa nacional para modernizar a los estados como partes de un sistema federal, Sundquist (1969: 270) plantea que lo importante no es el contenido del programa, sino que deliberadamente es formulado conjuntamente.

<sup>45</sup> Y como menciona Aguilar (1996:17) "la más puntillosa y entusiasta puesta en práctica de la política no podría corregir el error de su concepción y diseño."

<sup>46</sup> Lo cual ocurrió, por ejemplo, en Estados Unidos bajo la presidencia de Johnson en la era de la *Great Society* y *War on Poverty*, donde "para alcanzar estas metas, el gobierno federal buscó que los gobiernos estatales y locales se convirtieran en instrumentos a través de

autoridad del sistema federal el gobierno central asume el rol de reformador de los asuntos locales (Derthick, 1972: 94), que paradójicamente es una de las fuentes de su ineficiencia. En general, parte de este proceso es justificado por la sabiduría convencional que veía a la centralización como proceso inevitable en la construcción de los Estado-nación del siglo veinte (Elazar, 1987: 201). De manera específica, las propuestas acerca de simplificar la política que prescriben “la conveniencia de disminuir la extensión de la cadena causal mediante la eliminación de agentes innecesarios” (Bardach, 2008), se han tergiversado y tomado como argumento para justificar la centralización de las políticas.

En principio, en un sistema federal *existe un conflicto entre el diseño centralizado de las políticas nacionales y el funcionamiento esperado de su estructura*. La centralización en el diseño de las políticas, implícitamente, requiere que la estructura federal no funcione como tal. A la vez, este tipo de diseño tenderá a reproducir un sistema centralizado donde no se reconoce al federalismo y a sus partes. Es el olvido del *pensamiento federal*, de aproximarse al problema de organizar las relaciones políticas desde una perspectiva federalista más que centralista (Elazar, 1987: 12). Las políticas centralizadas en su diseño y regulación, no tienen esa perspectiva.

Precisamente, parte del fracaso de las políticas nacionales se debe a la histórica centralización de su decisión y diseño en el gobierno federal: “hay una triste historia de políticas fracasadas. En parte por errores de diseño, en parte por defectos de implementación de las políticas” (Aguilar, 1996: 16). La centralización del diseño de las políticas nacionales para realidades tan diversas, como supone un sistema federal, no puede ser un elemento favorable para el éxito de la política. De por sí un sistema federal crea numerosas complicaciones cuando llega a implementar la política nacional sobre una base más uniforme (Jones y Thomas, 1976: 8). Además, se ha alertado sobre el problema de estandarizar los programas nacionales para su aplicación en los ámbitos locales -lo cual crea resistencia local-, dado que las soluciones a problemas nacionales no se ajustan claramente a todas las situaciones

---

transferencias que por su monto difícilmente podrían rehusar los gobernadores, alcaldes y legisladores locales. Según la apreciación común, la alegre legislación liberal había hecho crecer enormemente al sector federal” (Aaron en Aguilar, 1996: 22).

(Thomas, 1979: 423). La dificultad es mayor si las partes constituyentes de una federación no participan en el diseño de las políticas nacionales. En el federalismo el problema real no es estandarizar adecuadamente las políticas, sino la centralización que excluye a las partes constituyentes en su diseño.

Académicos y *policy makers* han puesto en cuestión el grado en el cual la coordinación puede ser impuesta desde la cima (Thomas, 1979: 431). Es posible que pese a políticas y reglas definidas centralmente, la estructura federal tienda a funcionar como tal. Como afirmaron Pressman y Wildavsky (1984: 161) hace más de tres décadas:

Nadie supone que el sistema federal esté yendo a desaparecer. Si el principio federal mantiene su vitalidad, entonces significa precisamente que las organizaciones estatales y locales deben ser capaces de oponerse, demorar y rechazar las iniciativas federales. Cuando esta clase de acciones ya no puedan ser emprendidas, no hay independencia estatal o local y por lo tanto ni federalismo operativo. Su forma podría seguir siendo visible pero la sustancia habrá desaparecido...

En suma, la *perspectiva federal* no cuestiona todo acto de centralización en sí mismo, ni afirma que toda política descentralizada sea más efectiva, sino la centralización en el gobierno general del diseño de las políticas nacionales concurrentes,<sup>47</sup> que sólo deja a los gobiernos subnacionales la tarea de la implementación -que también tenderá a ser dirigida o regulada centralmente.

## **b) ¿Diseño federal o descentralización o de la política nacional?**

Descentralizar la implementación de las políticas nacionales ha sido una vía para atenuar la centralización del diseño en el gobierno federal.<sup>48</sup> Pero el problema es que hereda un viejo problema: en una parte sitúa el diseño de la política -gobierno federal-, y en otra su ejecución -gobiernos locales. En forma

---

<sup>47</sup> Derthick (1972: 83-102) en el apartado "los límites de la centralización" señala algunas de las razones del fracaso de los programas federales en Estados Unidos, y señala implícitamente *el problema en un régimen federal de la no participación de los gobiernos locales en el diseño de las políticas nacionales*, al cuestionar el supuesto de una fácil articulación de los gobiernos locales a los objetivos federales. La tesis Derthick es que "el fracaso resultó principalmente de la limitada habilidad del gobierno federal de influenciar las acciones de los gobiernos locales y de su tendencia a concebir objetivos en términos ideales."

<sup>48</sup> De hecho pueden haber grupos de interés que funcionarán como fuerzas contrarias a la tendencia total hacia la *descentralización del diseño de la política*, pero tolerarán medidas de *descentralización de la implementación de la política*, sólo si ello les ayuda a justificar sus demandas por intervención federal (Elazar, 1987).

inherente plantea la clásica dicotomía entre política y administración, entre *decisores* y *ejecutores*. El principal problema de esta práctica es que ubica como ejecutores a órdenes de gobierno componentes de una federación, que son decisores o *policy makers*. Además, las políticas nacionales descentralizadas suelen no reconocer el peso de los actores locales en su proceso de implementación, los cuales tienen relevancia en la toma de decisiones locales en relación con las políticas.<sup>49</sup>

El diseño por parte del gobierno federal de políticas nacionales concurrentes, sin incluir a las partes de la federación, es una contradicción desde la perspectiva del federalismo. Una política no puede pretender ser federalista, si no incluye en su diseño a las partes del sistema. En éste es vital una representación adecuada de las entidades federadas en el proceso del *policy making*;<sup>50</sup> pues otro de los rasgos institucionales de una federación es la naturaleza de la representación de los intereses regionales en el *national policy making* (Filippov *et al*, 2004). Por su parte, Derthick (1972) entre sus propuestas para evitar que las políticas nacionales fracasen, alude “una buena representación de los intereses locales.” Por tanto, ubicar a las partes federadas sólo como ejecutores de políticas nacionales sin participación en el diseño, constituye un problema de fondo que cuestiona el funcionamiento y fundamentos del federalismo. Derthick (1972: 97-98) insiste en la adaptación recíproca y enriquecedora de las perspectivas federal y local: “en el proceso de ajuste a los intereses locales, se comprometen los propósitos puramente federales... con el resultado neto de que los programas domésticos no son ni “federales” ni “locales” sino una mezcla de los dos”.

Otra limitación de las políticas nacionales descentralizadas es su relación con problemas de diseño de sistemas fiscales intergubernamentales, pues "cuando los gobiernos subnacionales son financiados con transferencias intergubernamentales de impuestos cobrados en otros niveles de gobierno, crece la dificultad de asignar responsabilidad por la política" (Wibbels, 2006: 170). Al mismo tiempo, el desfase entre el gasto y sus atribuciones fiscales

---

<sup>49</sup> Agradezco al Dr. Gerardo Mixcóatl, el comentario al respecto.

<sup>50</sup> Para Estados Unidos, Wibbels *et al* (2006:173) mencionan que “dado los fuertes incentivos de los representantes regionales en el nivel nacional (como senadores y miembros de la cámara baja), para perseguir políticas consistentes con las prioridades regionales, es claro que la hechura de políticas dependerá, en parte de la naturaleza de tal representación”.

locales, ha permitido que los gobiernos subnacionales ser menos responsables ante sus ciudadanos de lo que deberían (Díaz-Cayeros, 2004). Dado que la mayor parte de los recursos provienen del gobierno federal, tanto para el gobierno local, como para el ciudadano, la rendición de cuentas es menos exigible. Por otro lado, no incentiva a los gobiernos locales a desarrollar sus propias políticas, dado que los fondos federales los reciben con reglas en las que no participan en su definición, más en el caso de las transferencias condicionadas.

Conceptualmente, bajo un sistema federal -asumiendo que el diseño de la política nacional concurrente es responsabilidad de todos los órdenes de gobierno-, los resultados de la política también son compartidos. Por tal razón, la participación de las entidades federadas y municipalidades en el diseño de la política nacional, además de ser congruente con el federalismo, permite compartir las responsabilidades ante los ciudadanos, por los resultados de las políticas. En términos de responsabilidad (*responsiveness*), el compartir el diseño de la política nacional,<sup>51</sup> constituye otro argumento para el establecimiento de políticas federales. En caso contrario, los gobiernos compiten en un juego por acreditarse iniciativas populares y trasladar a los otros los costos de programas impopulares o costosos; al mismo tiempo los electores tendrían dificultades para atribuir responsabilidades por resultados del sector público (Wibbels, 2006).

Adicionalmente, si un problema en los países en desarrollo es la debilidad institucional de los gobiernos subnacionales (Litvack *et al*, 1998), una vía para fortalecerlos es su participación en el diseño de políticas nacionales, como parte del *aprendizaje institucional* en el *policy making*. Situarlos sólo como ejecutores de políticas no contribuye a su fortalecimiento. Bajo políticas nacionales diseñadas centralmente, la relación entre órdenes de gobierno tenderá a ser de imposición, lo cual no es congruente con el funcionamiento de un sistema federal.

---

<sup>51</sup> Es lo que Wibbels (2006) llama la *dual national/subnational accountability*.

En contraparte, el diseño de políticas federales, tiende a ser un proceso de relaciones de negociación y coordinación.<sup>52</sup> Por lo mismo, en un federalismo, el diseño de la política nacional no es un mero acto administrativo, es un acto político. No sólo por la relación entre órdenes de gobierno, sino por la relación entre los órdenes de gobierno y el ciudadano.

### **1.5. Lo político y la política (*politics*) de las políticas (*policies*)**

La mayoría de los programas públicos son llevados a cabo a través de arreglos multiorganizacionales en los cuales los objetivos nacionales y locales, los intereses públicos y privados son promovidos por representantes de una variedad de actores organizacionales (Hanf y Toonen, 1985: vi). Por tanto, salvo en escenarios autoritarios, es difícil ubicar a alguna política (*policy*) nacional cuyo proceso sea controlado totalmente por sus formuladores, desde el diseño hasta la implementación. Incluso los modelos *top-down* de políticas- que enfatizan la dirección y control, y no consideran la participación e interacción con otros autores (Hanf y Toonen, 1985)-, se enfrentarán al problema de la autonomía relativa y capacidad de otros agentes para influir sobre los resultados de la política. El asunto no es menor si la política se precia de ser *pública*, pues requiere de la participación de otros actores -*los públicos*- más allá de los gubernamentales, para mejorar o legitimar su realización.

El proceso de las políticas se torna más complejo si se inscribe en un escenario democrático, donde los *policy-makers* gubernamentales tendrán que considerar los intereses, incentivos y prioridades de otros actores en el juego de hacer la política. Bajo ese contexto, las relaciones que enfatizan la jerarquía y la subordinación tienen sus límites (Van Meter y Van Horn, 1976; Ostrom, 1985; Hanf y Toonen, 1985). Los diseñadores de política generalmente calculan a partir de recursos e implementos que controlan sin considerar que los de otros actores y organizaciones también influirán sobre los resultados de la política (Elmore, 1985). No se considera que “los actores participantes en la implementación de una política tienen valores, percepciones y orientaciones que influyen las decisiones y acciones que al final afectan el éxito o fracaso

---

<sup>52</sup> Stoker (1996: 376) menciona que en un Estado federal caracterizado por una economía liberal, un problema típico de las políticas que elabora un gobierno nacional es que se deben conciliar las preferencias contrapuestas entre el liderazgo centralizado y la autoridad dispersa durante la implementación.

de la política” (Mixcóatl, 2005: 203). La política, entonces “así como realmente se decide y efectúa es el resultado de toda una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales” (Aguilar, 1996: 25). De esta manera el proceso del *policy making*<sup>53</sup> no es meramente técnico o administrativo, también es un juego de poder. Así, la política:

No es la simple decisión deliberada del actor gubernamental: la gran decisión en la cúspide del Estado. Hay que incorporar las muchas y diversas decisiones de los muchos actores participantes, gubernamentales y extragubernamentales, que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola, con el resultado muy probable que los resultados finales no se asemejen a las intenciones y planes originales (Aguilar, 1996: 25)

En el mismo sentido, el informe *Politics of policies* señala que el proceso político y el del *policy making* son inseparables (Stein *et al*, 2005: 4). Es decir, las políticas suelen procesarse más allá del interior de las estructuras estatales y gubernamentales; existen otros espacios donde las políticas son materia de discusión, deliberación y negociación. Son las *arenas de la política (politics)*, formales e informales (Stein *et al*, 2005), que van desde el congreso, los medios de comunicación, hasta las calles. Dado que una política pública tendrá beneficiarios, afectados y terceros interesados, en la medida que éstos asuman posiciones o acciones específicas con influencia sobre la política, se tornarán en actores. Éstos en sí mismos son portadores de intereses (Meny y Thoenig, 1992) e incentivos (Stein *et al*, 2005) que los llevan a un asumir un rol determinado en una política. Cuando los actores forman grupos o coaliciones a favor o en contra de determinadas políticas, pueden constituir grupos de interés específicos.

La consideración de los aspectos aludidos indica que hacer política pública, no es meramente una cuestión técnica o neutral, que puede ser juzgada abstractamente sobre sus atributos técnicos o teóricos, sin considerar el contexto institucional, político y cultural en el cual es aplicada (Stein *et al*, 2005). También es un proceso político. En este juego es crucial la formación o búsqueda del consenso, como parte de la dimensión pública y política de las

---

<sup>53</sup> El proceso de discutir, aprobar e implementar la política pública (Stein *et al* 2005: 17).

políticas. Esto es, “el diálogo y la discusión abierta, son elementos constitutivos de la elaboración de políticas” (Majone, 2005). No en balde, Thoenig (1997: 26) afirma que “la política pública son otra forma de hacer política”.

Considerar que el proceso de hacer política pública incluye un juego de poder, implica reconocer que no existe una relación lineal entre fases de la política-*policy*- (de León, 1997). No se trata de un proceso terso donde una fase lleva a otra, tampoco uno donde se cumplen al pie de la letra las reglas, contenidos u objetivos previstos por sus formuladores. O de asumir que una vez diseñada la política será implementada por agencias gubernamentales de acuerdo a sus líneas de acción (Mixcóatl, 2005). En todo momento existe un *ajuste mutuo* entre actores (Lindblom, 1991) en el proceso de hacer política pública. O como observa Scharp (En Hanf y Toonen, 1985: v-vi) “muchas áreas de implementación de política no es el asunto de una sola organización integrada jerárquicamente, sino depende más de la colaboración de un número de unidades organizacionales independientes de los sectores públicos y privado”. Los procesos del *policy making* son muy complejos, como resultado de la multiplicidad de actores participantes con diverso poder, horizontes de tiempo e incentivos; que interactúan en varias arenas con diversidad de reglas de compromiso (Stein *et al*, 2005). Incluso aparentes simples modificaciones a la política como el cambio o intercambio de objetivos se convierte en un proceso político. Como reconoce Elmore (1985: 58) el intercambio entre múltiples objetivos de política para alcanzar efectos agregados, más que un problema analítico, fundamentalmente es un proceso político.

Si bien existe consenso acerca de que el proceso de las políticas también es un proceso político (Aguilar, 1996; Elmore, 1985, Stein, 2005;), que configuran el modelo político de las políticas (Aguilar, 1996); la visión de Lowi (1964) de que en realidad la política -*politics*- es motivada o determinada por las políticas -*policies*-, resulta por demás interesante. Las posiciones, decisiones y acciones de los actores políticos responden a los recursos que están en juego en las políticas. Es decir, “la política se juega en torno de las políticas” (Aguilar, 1996: 30). En ese sentido, Lowi (1964: 689) destaca que “*las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder*. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política



característica, su proceso político, élites y sus relaciones de grupo”. Esta posición es retomada por Stein *et al* (2005: 21) al señalar que “cada política [policy] tiene su propia política”, porque el conjunto de actores e instituciones y la naturaleza de las transacciones en el proceso son diferentes entre sectores. En el mismo sentido Mixcóatl (2005: 211) afirma “que lo que hacen las políticas públicas en última instancia es distribuir poder en una sociedad”. Es decir las políticas (*policies*) determinan a la política (*politics*).

Con independencia de tomar como definitivo si las políticas son las que generan la política, o si ésta es la que influye sobre las políticas; por la presencia inevitable de otros actores en el proceso de las políticas, es indudable que modelos centralizados de diseño de políticas tendrán problemas para realizarlas con éxito.<sup>54</sup> Y en escenarios con dispersión o distribución del poder, como en un sistema federal, el proceso será más complejo.

#### **1.5.1. La *politics* de las políticas en un sistema federal**

La complejidad de las políticas resulta mayor en los sistemas federales, donde *por diseño* el poder está distribuido en más de un centro (Elazar, 1987), entre órdenes de gobierno de la federación, que por derecho propio pueden participar en las decisiones nacionales. Bajo este sistema, el proceso de las políticas nacionales no es exclusivo del gobierno central por varias razones:

- Existencia de más de un orden de gobierno;
- Materias de políticas concurrentes, *por acuerdo o por diseño constitucional*;
- Roles en el *policy making* nacional para las partes constituyentes, establecidos en la legislación secundaria o reglas administrativas.

*Por diseño* el federalismo es un sistema que permite la participación de múltiples actores gubernamentales de cada orden reconocido<sup>55</sup> en el *policy making* nacional. Empero, en sistemas federales con tendencias a la centralización, por lo regular, el gobierno nacional asume unilateralmente como

---

<sup>54</sup> Como señalan Hanf y Toonen (1985: vi) “los modelos que enfatizan la dirección y control desde arriba inevitablemente descubrirán problemas de implementación en la forma de desplazamiento de objetivos, coordinación inadecuada y otros problemas de suboptimización”.

<sup>55</sup> Como pueden ser las legislaturas nacional y estatales; los ejecutivos federal, estatales y de municipalidades; los poderes judicial federal y estatales; así como los gabinetes, agencias gubernamentales y burocracias de todos los órdenes de gobierno.

exclusiva la formulación de las políticas nacionales concurrentes, transfiriendo la implementación a estados y municipalidades. En tal caso, el gobierno federal asume el control y regulación de la política y sus agentes se convierten en los actores clave en el *policy making*, dado el conocimiento y *expertise* requeridos (Stein *et al*, 2005). Tal vez por esa razón no comparten el proceso con los demás gobiernos que pocas veces tienen recursos comparables. También porque el gabinete es el que interpreta y pone en práctica la legislación promulgada, a través de la autoridad de hacer reglas del Ejecutivo (Stein *et al* 2005: 62). El gobierno federal no toma en cuenta que los gobiernos subnacionales podrán apelar a su autonomía para cambiar sobre la marcha contenidos y formas de aplicación de la política, convirtiéndose también en hacedores de política.<sup>56</sup>

Es un hecho que “los programas federales son adaptados a las circunstancias locales a través de un complejo proceso de política que opera para asegurar la integridad local y la participación en programas federales” (Thomas, 1979: 420). Por lo tanto, existe una diferencia substancial entre considerar a los gobiernos locales como *agentes de implementación*, a reconocerlos como *actores en el proceso general de la política*. La centralización en la hechura de las políticas no reconoce esta cuestión. Precisamente, el diseño de un sistema federal permite que los gobiernos locales sean también actores en el proceso general del *policy making*, no sólo en la fase de implementación. Sin duda, los gobiernos locales y sus representantes son actores relevantes en el proceso del *policy making* nacional (Stein *et al*, 2005; Thomas, 1979), particularmente en un sistema federal, porque son jugadores formalmente reconocidos -si bien este rol se puede reducir a la implementación. Aun con la exclusión de los gobiernos locales en el *policy making* por parte del gobierno nacional, prácticamente no hay programa federal que no tenga que pasar por la jurisdicción de los gobiernos locales (Derthick, 1972; Pressman y Wildavsky, 1984). Además:

Los administradores federales, para alcanzar los objetivos nacionales dentro de diversos arreglos locales, deben contar con la iniciativa, la habilidad y en muchos casos la buena voluntad de los oficiales locales. Ellos simplemente no tienen el

---

<sup>56</sup> Como lo demuestran Merino y Macedo (2005) en la implementación de la política de desarrollo rural sustentable por los Municipios en México.

tiempo o recursos para llevar a cabo los requerimientos de un programa bajo diferentes condiciones legales, políticas y socioeconómicas diferentes que existen en el nivel local (Thomas, 1979: 423).

Suponer que los gobiernos locales aplicarán al pie de la letra contenidos y reglas definidos de manera centralizada, es partir de una posición autoritaria o incluso ingenua. Pese a la exclusión de los gobiernos locales en el diseño de la política, habrá un *efecto* o *toque local* sobre contenidos, reglas, formas de implementación y resultados de la política; lo cual puede alejarse de lo previsto por sus formuladores federales. Los gobiernos locales suelen adaptar las políticas y programas nacionales a los contextos locales (Jones y Thomas, 1976; Van Horn y Van Meter, 1976; Pressman y Wildavsky, 1984; Elmore, 1985; Merino y Macedo, 2006).<sup>57</sup> Los programas federales no son aplicados de manera uniforme en contextos locales; en una comunidad los agentes oficiales pueden implementar el programa sin desacuerdo, y en otra, pueden desacordar con los objetivos del programa (Thomas, 1979). No hay duda entonces de un *efecto local*, debido más a la acción de actores locales, que al supuesto que una política nacional homogénea producirá resultados diferentes en contextos locales.<sup>58</sup> El *efecto local* sobre la política confirma que no hay implementación infalible, o en palabras de Aguilar (1996), *no hay implementación perfecta*; menos cuando no se prevé la acción de los actores en espacios locales.

Nada garantiza que los gobiernos locales aceptarán las directrices de la política establecidas por el diseñador federal. Un elemento clave en esta reacción es la prioridad otorgada al programa o política:

Los oficiales estatales y locales no necesariamente aceptan los programas federales con los brazos abiertos una vez que son implementados... para que un programa federal obtenga *prioridad en la agenda de política local*, los oficiales estatales y locales deben determinar que el programa será efectivo

---

<sup>57</sup> Nótese el caso sugerido en el título de la obra de Pressman y Wildavsky: *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland...* En México, un caso documentado por Merino y Macedo (2006) es el de la política de desarrollo rural en la cual los formuladores federales de la política no consideran las rutinas existentes en los gobiernos municipales, por lo cual más que adoptar la política, la adaptan a sus rutinas.

<sup>58</sup> Metodológicamente se puede distinguir dos tipos de efectos locales. El primero relacionado a la *forma de aplicación local de la política -efecto local dinámico-* dado que ésta varía directamente por la acción de los actores locales, de acuerdo a sus intereses y prioridades. El segundo, a los *resultados locales de la política -efecto local estático-*, pues se debe más a particularidades locales del territorio, como geografía o condiciones socioculturales.

para tratar con los problemas, como ellos los perciben, *sin usurpar su autoridad*. Dos variables clave están involucradas en la prioridad: efectividad y la severidad del problema (Thomas, 1979: 428).

Los contenidos de una política nacional suelen generar diversas reacciones de los gobiernos locales. Éstas pueden ser mayores cuando se centraliza el diseño de la política, se pretende imponerles una agenda o se atenta contra la integridad o autonomía locales. No en balde, “el sistema federal fue diseñado para unir una sociedad heterogénea sin anular la integridad local en el proceso” (Thomas, 1979: 434). Así, cualquier programa centralizado que pretenda restar autoridad a los gobiernos constituyentes, a través de la imposición de reglas, entra en conflicto con el funcionamiento del federalismo -más si la acción proviene de burocracias no electas.

En general, existe consenso de que el *policy making* es un proceso de negociación. Stein *et al* (2005: 17) mencionan que el *policy making* puede ser comprendido como un proceso de trato e intercambio (o transacciones) entre actores políticos. Elmore (1985: 38 y 51) señala que “el *policy making* y la implementación son formas especializadas de negociación” y que “construir una política es como construir una estrategia de negociación. Involucra una serie de juicios calculados acerca de cómo organizaciones e individuos responderán a la elección que les presenta la política”.

Por tanto, cuando se pretende imponer contenidos, reglas o modalidades de política, la negociación cede su lugar a la imposición. La situación se torna más compleja bajo un sistema federal. Las entidades federadas y municipalidades -por adición-, como gobiernos constituidos tienen la capacidad potencial para negociar lo que el gobierno nacional pretenda controlar o imponer. Por lo tanto, la búsqueda de consensos acerca de la autoridad para hacer políticas y sobre la orientación de las mismas, se vuelve imperativa en un sistema federal, para no enfrentarse después a desviaciones en la implementación (Stein *et al*, 2005; Braun *et al*, 2002; Thomas, 1979; Van Horn y Van Meter, 1976).

En principio, una apropiada asignación de jurisdicción y autoridad entre diversas unidades del gobierno local es un elemento central para el proceso de implementación de la política (Thomas, 1979: 422). Pero es más crítico para el

proceso de diseño de la política en un sistema federal. Por la multiplicidad de actores que concurrirán al advenimiento o reformulación de alguna política en un sistema federal, la construcción del consenso es un proceso continuo durante todo el *policymaking* (Thomas, 1979: 432).<sup>59</sup> Esto es, en un sistema que funciona como federalismo el consenso y la negociación -sobre las responsabilidades de cada orden de gobierno o el contenido de las políticas- son aspectos comunes en materia de políticas públicas. De la misma forma que también es probable que no se alcance el acuerdo, pero ese también es un riesgo que se asume en un sistema federal.

Aun si los gobiernos locales son excluidos de las decisiones iniciales de la política, de todas formas participarán al momento de la implementación de los programas federales (Thomas, 1979). Si los gobiernos locales no tienen suficiente poder para participar en el diseño, sí lo tienen en la fase de implementación (Mixcóatl, 2005). Ésta se convierte en la revancha para cambiar o adaptar la política a sus prioridades, dada su exclusión en el diseño: “los actores subnacionales pueden afectar el proceso del *policy making* a través de diferentes canales. En la fase de implementación, pueden ejercer influencia por obstruir, retrasar o reformar las políticas” (Stein *et al*, 2005:74). O como mencionan Jones y Thomas (1976: 8) “los estados y ciudades algunas veces operan los programas federales contrario a las regulaciones nacionales o incluso contrario a la constitución”. Por lo cual, Thomas (1979: 432) recomienda que “antes que la política sea hecha operacional, deben ser alcanzados acuerdos acerca de las cuestiones de jurisdicción y autoridad dentro de las agencias e intergubernamentalmente.” Esto quiere decir, que los consensos críticos para la política corresponden a la fase de diseño, para luego no negociar en la implementación lo que no se previó. Precisamente, la búsqueda del consenso entre las partes es una buena medida acerca del funcionamiento de un sistema federal.

---

<sup>59</sup> Por ejemplo, en Argentina son frecuentes los apoyos provinciales a políticas nacionales a cambio de beneficios fiscales, lo cual contribuye a crear un sistema político que tiende a operar más sobre la base del intercambio clientelístico que de los debates de política y la construcción del consenso (Stein *et al*, 2005). En Alemania, por el contrario, donde las políticas son diseñadas por el nivel federal e implementadas por los Länders, casi nada ocurre sin negociación. El sistema de poder compartido requiere el acomodo de diferentes intereses territoriales a través de la construcción del consenso en varios sistemas de negociación (Braun, *et al*, 2002).

Las competencias y autoridad formales de cada orden de gobierno en el diseño e implementación de una política de alcance federal, son sólo una parte de lo que determina su rol. En un sistema federal, las políticas no se procesan sólo a través de las competencias formales,<sup>60</sup> ni las entidades de los órdenes federal y local son los únicos actores en el *policy making* nacional. La otra parte se procesa a través del patrón de las relaciones intergubernamentales y con otros agentes, en arenas donde se negocia o rediseña la política. Con independencia de la forma de Estado o de gobierno, existe un conjunto de actores no formales -porque su rol no está definido legal o constitucionalmente- con capacidad para influir sobre contenidos y objetivos de la política-como empresarios, partidos políticos, medios de comunicación, sindicatos y la sociedad civil. Es cierto que resultaría complejo incluir en el diseño de la política a todos los actores, pero es recomendable considerar sus posibles reacciones o posiciones ante la política al momento de su implementación. Ésa es la comprensión del *policy making* como proceso político.

#### **1.6. Federalismo, desarrollo regional y diseño de la política nacional**

Es más probable que en un Estado unitario se encuentren mayores diferencias regionales en términos de desarrollo que en un Estado federal. El Estado unitario en principio, en su constitución, no reconoce diferencia regional alguna. Su naturaleza implica una actuación pública con lógica nacional y políticamente las regiones no están dotadas de poderes para reclamar actuaciones más precisas a sus circunstancias, particularidades y necesidades. En contraparte, en un sistema federal -basado en el principio de pluralidad y en el reconocimiento de la diferencia-, por los grados de autonomía de los gobiernos subnacionales, es más probable que la atención de las problemáticas regionales siga una lógica diferenciada y, por lo mismo, las diferencias regionales tiendan a ser menores.<sup>61</sup> Como menciona Wibbels (2006: 172) “mientras los sistemas unitarios promueven la formulación de plataformas y políticas nacionales, los sistemas federales explícitamente dan voz a intereses concentrados geográficamente”. Ésas serían las expectativas en los modelos de Estado unitario y federal puros -o los más cercanos al ideal.

---

<sup>60</sup> Véase el caso de la hechura de la política fiscal en el federalismo en Braun *et al* (2002).

<sup>61</sup> Si bien existen quienes señalan que “un sistema más descentralizado permite más diferencias en la riqueza de los ciudadanos de una y otra región” Rowland (1999: 4).

Sin embargo, en la medida que un Estado unitario emplea instrumentos de política regional y un Estado federal tienda hacia el centralismo, los resultados esperados pudieran ser otros. Así, la tendencia a un modelo centralizado dentro de un sistema federal podría ser un mecanismo inadecuado para el desarrollo regional equilibrado del Estado-nación, pues es probable que provoque distorsiones económicas, sociales, políticas, y de política, que al final se reflejen en un desarrollo desigual. En todo caso, el desafío es encontrar el equilibrio entre centralización y descentralización de tal suerte que el modelo fomente el desarrollo de forma efectiva (Rondinelli y Nellis, 1986).

De los razonamientos anteriores se rescata el reconocimiento a la diversidad dentro del federalismo. Éste “renuncia a la homogeneidad como principio: sin negar el principio de unidad, se reconoce el derecho a la diversidad, al reconocimiento y al respeto al otro” (Guillén, 1999: 31). Al mismo tiempo, el federalismo resulta el mejor arreglo institucional para las tensiones provocadas por diferencias políticas, económicas, culturales y étnicas, delimitadas territorialmente (Elazar, 1987; Díaz-Cayeros, 1995).

El reconocimiento de la pluralidad es un principio político del federalismo. Así “cualquier proceso que pretenda anular la pluralidad en los términos como haya sido definida por el sistema federal -sea territorial, cultural, étnica o lingüística-, atenta contra la esencia misma del federalismo” (Guillén 1999: 31). En términos prácticos, cualquier instrumento público, como las políticas nacionales, que no reconozca las diferencias territoriales o regionales, atenta contra el principio de pluralidad del federalismo. Precisamente, un problema inherente a las políticas nacionales, dada su aplicación uniforme, es que no suelen reconocer diferencias entre regiones, menos las de niveles territoriales más desagregados como las municipalidades. En consecuencia, una política nacional centralizada asume que son uniformes las necesidades y preferencias de las poblaciones regionales. En virtud de este no reconocimiento, es posible que los efectos y resultados de las políticas nacionales no sean uniformes<sup>62</sup> -aun suponiendo uniformidad de resultados, esto tampoco contribuye a atenuar las brechas en el desarrollo.

---

<sup>62</sup> Por ejemplo Cabrero *et al* (1997) documentan efectos regionales diferenciados en las capacidades administrativas e institucionales de los gobiernos estatales para gestionar las

El problema del no reconocimiento de las diferencias regionales en las políticas nacionales, se resuelve conceptualmente en un sistema federal con la inclusión de las entidades federadas -e incluso municipalidades- como actores en el diseño de las políticas nacionales. Esta participación refuerza y mantiene la esencia de un sistema federal, que es el reconocimiento a la diversidad. Así, el imperativo del reconocimiento de las diferencias regionales en las políticas nacionales se convierte en un argumento adicional para que las entidades y municipalidades participen en el diseño de la política nacional. Esto es congruente con el funcionamiento de un sistema federal que supone la participación de las entidades federadas en la conformación de la voluntad nacional, concretada en el diseño de políticas nacionales concurrentes.

Si bien el proceso de desarrollo regional tiene su propia dinámica, más allá de la explicable por el modelo de Estado y sus instrumentos públicos; existe cierto consenso sobre la capacidad potencial del modelo federal para promover el desarrollo regional. Al respecto Díaz-Cayeros (1995: 4) afirma que “el federalismo, como forma de organización político-económica, puede permitir que cada región busque explotar sus ventajas comparativas, pero que al mismo tiempo se atenúen los efectos negativos a que las regiones se vuelven vulnerables en un entorno internacional abierto”. Más adelante agrega que si el desarrollo “viene acompañado por mecanismos políticos de compensación de los desequilibrios regionales, el federalismo se puede convertir en una organización competitiva pero cooperativa que aumente el bienestar de largo plazo de todas las regiones” (1995: 5).

De manera concreta, la capacidad del sistema federal para promover el desarrollo regional, se basa en la distribución de competencias entre órdenes de gobierno. Dado que en el sistema -de manera ideal- no hay centralismo, los instrumentos para la promoción del desarrollo no se concentran en un solo orden de gobierno -el nacional. La concurrencia en la materia es mucho más amplia y las entidades federadas también cuentan con capacidades e instrumentos para tal fin. Las decisiones, en ese sentido, son producto del acuerdo y de la negociación, nunca de la imposición de un orden de gobierno

---

políticas nacionales descentralizadas de educación, de salud, y de desarrollo regional y combate a la pobreza en México.



sobre otro. Al mismo tiempo, el sistema federal al admitir la existencia de más de un orden de gobierno, también permite el reconocimiento de las diferencias en las preferencias de consumidores-votantes sobre la provisión de bienes y servicios públicos locales (Tiebout, 1956). En términos de política, si el nivel de gasto para bienes públicos locales refleja las preferencias de la población más adecuadamente de lo que pueden ser reflejadas en el nivel nacional (Tiebout, 1954: 416); una política federal diseñada con la participación de los gobiernos subnacionales reflejará mejor las preferencias locales.<sup>63</sup>

En términos fiscales, en un sistema federal el gobierno nacional desempeña una función redistributiva. La centralización impositiva es el principal instrumento para favorecer la redistribución fiscal vía transferencias hacia aquellas regiones con menores grados de desarrollo.<sup>64</sup> La literatura sobre finanzas públicas señala que "donde las bases impositivas descentralizadas son estrechas, o la capacidad burocrática es débil, además, la imposición centralizada con transferencias puede ser la única manera para financiar gobiernos descentralizados"<sup>65</sup> (Wibbels 2006: 172). Si este esquema se combina con la participación de las entidades federadas en el diseño de la política nacional -que también podría tener fines redistributivos-, ésta quedaría en mejores condiciones de reconocer las diferencias en el desarrollo regional.<sup>66</sup>

Un supuesto en la constitución de un sistema federal es tanto el reconocimiento de las diferencias iniciales -políticas, económicas, de desarrollo, políticas y culturales- como el diseño de instrumentos para tratar de disminuirlas, sin eliminar la pluralidad del sistema.<sup>67</sup> En ese tenor, se supone que el federalismo tiende a fortalecer las capacidades e instrumentos de las

---

<sup>63</sup> Estos razonamientos basados en Tiebout (1956), también fortalecen la idea de descentralizar el gasto hacia los gobiernos locales; dado que el gasto local refleja mejor las preferencias de los consumidores locales, de lo que lo puede hacerlo el gasto federal.

<sup>64</sup> Sin embargo, la forma como las transferencias son diseñadas y monitoreadas es crítica para el alcance por la cual la descentralización resulta en balance o desequilibrio en la provisión de servicios entre regiones, estados, pueblos, villas y habitantes (Litvack *et al*, 1998).

<sup>65</sup> Si bien la reasignación puede conducir a incentivos ineficientes económicamente (Wibbels, 2006), como inducir a la baja los niveles de recaudación local.

<sup>66</sup> De manera similar, Beramendi y Wibbels "vinculan los niveles de desigualdad entre regiones al diseño de constituciones y de otras instituciones que gobiernan la redistribución interregional" (En Wibbels 2006: 180).

<sup>67</sup> A nivel internacional, es uno de los propósitos de la Unión Europea, que partiendo de la pluralidad entre las naciones constituyentes, diseña instrumentos para disminuir las diferencias, como lo expresa el artículo 130 A del Acta Única Europea firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986: "la comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas".

partes federadas para la promoción de su propio desarrollo. Sin entidades federadas -y eventualmente municipios- fuertes, serían escasas las capacidades para promover el desarrollo desde las propias regiones. Así, en un sistema federal el gobierno nacional es coadyuvante en materia de desarrollo regional, nunca actor único.

En suma, la estructura de un sistema federal -al reconocer la diversidad en su origen- supone un modelo mejor diseñado para promover el desarrollo regional. En la práctica, el funcionamiento adecuado de un sistema federal supondrá mejores resultados sobre un desarrollo regional más equilibrado. De esta forma, el sistema federal, al admitir entidades federadas con competencias propias y grados de autonomía suficientes, se ubica como un modelo de Estado con mayor capacidad potencial para promover el desarrollo regional.

### **1.7. Municipios, políticas públicas y sistema federal**

En el federalismo existe una mayor propensión a distribuir y descentralizar mayores competencias hacia los gobiernos locales (Guillén, 1999); lo cual no ocurre en Estados unitarios que, por diseño, centralizan un gran poder (Gutiérrez y Martínez, 1994). Los procesos de distribución y descentralización en un sistema federal, suponen el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales -incluyendo a los municipios- para diseñar sus políticas y participar en forma más activa en la promoción del desarrollo local y, de forma agregada, en el desarrollo regional.<sup>68</sup>

Un sistema federal está diseñado para distribuir el poder entre órdenes de gobierno a través de instrumentos precisos -reformas constitucionales, descentralización, acuerdos federales. Así, en los procesos de reconocimiento o transferencias de competencias y funciones hacia los gobiernos estatales, también suele incluirse a las municipalidades, con independencia de su adscripción o no a la estructura federal. También se les dota de autoridad para participar en procesos de descentralización, y de capacidades para intervenir en las funciones de desarrollo. En un sistema federal, como reconoce Derthick (1972: 84), para alcanzar los propósitos de las políticas nacionales el gobierno federal depende de los gobiernos locales, pues debido a la división de

---

<sup>68</sup> Sin embargo, “no todo a lo que suele llamarse descentralización fortalece realmente a los gobiernos locales” (Pineda, 1996: 378).

autoridad en el sistema, el gobierno federal no puede ordenarles, sino convencerlos a través de incentivos, que pueden aceptar o no.

Además del reconocimiento por parte del gobierno nacional o de las partes federadas hacia las municipalidades, existen procesos y dinámicas que tienden a situarlos como actores estratégicos tanto en el marco de un sistema federal como en los procesos de desarrollo. Los gobiernos municipales, a la par del crecimiento económico de sus jurisdicciones, han crecido en tamaño, importancia y recursos, lo cual tiende a situarlos en mejor posición de negociación respecto al gobierno nacional y los de las entidades federadas, y con mayores capacidades para el diseño de políticas propias.<sup>69</sup> Es lo que Elazar (1987) llama *descentralización del diseño y de la ejecución de políticas por default (decentralization of policy making and execution by default)*, mediante el cual los gobiernos locales asumen los vacíos de liderazgo dejados por los gobiernos e instituciones nacionales.

También ha sido lugar común reconocer la *ventaja de la proximidad* de los municipalidades (Acosta, 2000), más que ningún otro orden de gobierno, respecto de los procesos sociales, económicos, políticos o culturales que ocurren en sus territorios: “es el ámbito mejor situado para conocer y dar respuestas a las demandas y necesidades de los ciudadanos” (Brugué y Gomá, 1998: 19). Además, ya se mencionó, el gasto local, más que el nacional, puede reconocer mejor las preferencias de los electores (Tiebout, 1956).

A pesar del crecimiento de la importancia relativa de los gobiernos municipales, el común denominador en las relaciones con gobiernos de las entidades federadas y el nacional, ha sido considerarlos como *ejecutores de políticas*, no como decisores o *policy-makers*. Es la *tesis gerencialista* aun vigente: “el gobierno local no es políticamente relevante porque concentra todos sus esfuerzos en las tareas gerenciales o administrativas que justifican su existencia.” Así, se les ubica sólo como *gerentes de las políticas públicas centrales* (Brugué y Gomá, 1998).

---

<sup>69</sup> Para el caso de México, véanse los casos de los municipios fronterizos del norte documentados por Guillén (1996).

Pese a los supuestos del modelo federal para fomentar el fortalecimiento de los Municipios, su propio funcionamiento puede dar lugar a distorsiones, por lo cual la participación de éstos en materia de políticas estará en función de:

- a) Las capacidades institucionales iniciales de los gobiernos locales<sup>70</sup> al momento de recibir mayores competencias y responsabilidades (Hernández y Chávez, 1996).
- b) La velocidad y tiempos relativos del reconocimiento de nuevas competencias y de la descentralización de funciones y recursos. Los gobiernos subnacionales y territorios que los reciben primero tienen ventajas potenciales sobre los demás.<sup>71</sup>
- c) Las formas y criterios bajo los cuales se asignan las nuevas competencias, funciones o recursos a los gobiernos subnacionales.

Recapitulando, algunos de los argumentos para la participación de las entidades federadas y Municipios en el diseño de políticas nacionales concurrentes, son:

- a) La congruencia con la estructura y funcionamiento del federalismo, que plantea la participación de las entidades federadas en la conformación de la voluntad nacional.
- b) La responsabilidad compartida entre los gobiernos ante los ciudadanos por los resultados de las políticas.
- c) Las mayores posibilidades que los contenidos de las políticas nacionales reconozcan las diferencias interregionales e intermunicipales.
- d) Las políticas nacionales diseñadas bajo esta forma reflejarán mejor las necesidades y preferencias locales de los ciudadanos.

---

<sup>70</sup> Al respecto Harris (1983) argumenta que una de las razones por las cuales los gobiernos latinoamericanos no descentralizan poder a los gobiernos subnacionales, es por las limitadas capacidades administrativas de éstos, razón por la cual no se le asignan nuevas atribuciones o recursos por el temor a que no puedan ejecutarlos con efectividad.

<sup>71</sup> Por lo mismo, un asunto crucial en la descentralización es dónde y cómo iniciar, “si es viable o no una descentralización en toda la nación o solamente, en un inicio, en algunos estados y municipios para que posteriormente sirvan como modelo” (Hernández y Chávez, 1996: 479).

## **2. Estructura y funcionamiento del sistema federal mexicano**

### **2.1. Estructura del sistema federal mexicano**

De acuerdo al modelo clásico de un sistema federal, con una estructura de al menos dos órdenes de gobierno -el nacional más el gobierno de las entidades federadas-, el caso mexicano es una federación. Ésta es reconocida en la Constitución General en su artículo 40:

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” (Cursivas propias).

A su vez, el artículo 43 reconoce que:

Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Para garantizar la vigencia de la estructura federal, en la propia constitucionalidad se establecen algunos instrumentos. Por una parte, la representación de las entidades federadas en el poder de la federación; y por otra, el establecimiento de controles por parte de los estados en las reformas a la constitución federal. El primer instrumento involucra al principio de igualdad entre las partes federadas; el segundo, al proceso de toma de decisiones, las cuales constituyen instituciones políticas del federalismo (Guillén, 1999).

#### **2.1.1. Representación de las entidades federadas en el poder de la federación**

Como garante de la estructura federal en México, en su origen y constitución, se contempla la representación de los estados en el poder de la federación a través de la integración del senado.<sup>72</sup> Originalmente cada estado, con independencia de su tamaño, población o economía, tiene derecho a

---

<sup>72</sup> La representación nacional en el caso mexicano se integra por dos cámaras legislativas, la de diputados y la de senadores. La primera representa al pueblo o a los ciudadanos, y la segunda a los estados (Véase Art. 52, CPEUM).

representación en igualdad de condiciones en la integración del Senado de la República. Esta representación igualitaria de los estados en el senado “constituye la expresión más concreta del pacto federal (Díaz-Cayeros, 1995: 28), y “tiene el objetivo constitucional de evitar un control legislativo de los estados más grandes (Gibson *et al*, 1999: 19).

Inicialmente el senado en México se integraba por 64 senadores, dos por cada uno de los 31 estados de la República y del Distrito Federal. Esta forma de integración federalista del senado garantizaba la plena representación de los estados en el poder nacional en igualdad de condiciones.<sup>73</sup> La estructura de representación de los estados en el poder de la federación fue modificada con la reforma política de 1996, al crearse la figura de *senador de primera minoría* que se otorga al partido político que ocupa el segundo lugar en la votación en cada estado y el Distrito Federal (Art. 56, CPEUM). Con esta adición, la esencia de la representación de los estados -la igualdad-, no se modificaba en lo sustantivo, al contar cada uno con tres senadores. Sin embargo, la reforma agregó la figura de *senador de representación proporcional*, el cual es votado a través de sistemas de listas, en una sola circunscripción plurinominal nacional, presentadas por los partidos políticos nacionales. Con esta reforma, el senado ahora se integra con 128 senadores, 32 de los cuales no tienen representación territorial, sino partidaria, ya que son propuestos por los partidos con derecho a participar en las elecciones federales. Esta nueva forma de integración del senado distorsiona la representación de los estados en el poder de la federación y, por ende, la estructura federalista en su integración.

### **2.1.2. El control de las entidades federadas en el poder de la federación**

El único poder reconocido a los estados para participar en decisiones nacionales son sus facultades, a través de los congresos estatales, para aprobar o rechazar por mayoría cualquier reforma a la Constitución General. Según expresa el párrafo primero del artículo 135:

---

<sup>73</sup> Estudios comparativos en el ámbito internacional ubican al caso mexicano como uno de los más proporcionales en la integración del Senado, por ejemplo más que Argentina, Brasil y Estados Unidos. Esto indica que la estructura federal en su dimensión de representación territorial es, hasta cierto punto, adecuada. Al respecto véanse Gibson *et al* (1999).

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Sin embargo, los estados a través de los congresos locales u otro mecanismo de representación, no tienen facultad alguna para incidir en materias clave para la elaboración de políticas, como la presupuestaria o fiscal. En el caso del presupuesto, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. En lo fiscal, no se requiere la participación de los estados en el proceso legislativo para expedir o reformar leyes de la materia.

En suma, por su *estructura* el caso mexicano es una federación, con el reconocimiento de los estados como partes integrantes de la misma y la existencia de dos órdenes de gobierno, el federal y el estatal. Sin embargo, si para identificar a un estado como *federal* bastara con revisar la estructura formal enunciada en su constitución, no habría más que hacer para concluir que México es un Estado federal. No obstante, la valoración completa del sistema federal mexicano también implica el análisis de su funcionamiento.

## **2.2. Funcionamiento del federalismo mexicano**

No hay un modelo único del sistema federal, habrá tantos federalismos como países con organización federal existan (Marván, 1997). El propio término de “arreglos federales” sugiere que hay más de una manera de aplicar los principios federales (Elazar 1985: 6). Por lo cual, en la práctica es difícil encontrar el *tipo ideal*-en el sentido *weberiano*- de federalismo. Por la misma razón, es común que en el análisis del federalismo en México, se agreguen adjetivos para tratar de caracterizarlo. La forma como los estudiosos del tema adjetivan al federalismo mexicano, reconoce la existencia de anomalías o distorsiones en su funcionamiento. Así, se le ha denominado como *federalismo inerte y centralizador* (Díaz-Cayeros, 1995); *federalismo concentrador de decisiones* (Marván, 1997); *federalismo a la mexicana* (Rodríguez, 1997); *federalismo imperfecto* (Guillén, 1999); de *asfixiante centralismo* (Cabrerero, 1999); *federalismo disfuncional* (Díaz-Cayeros, 2004); federalismo

centralizador (Mizrahi, 2004), por citar a los más representativos. Si bien como tendencia ya se habla de una *transición al federalismo* (Guillén, 2008).

Los estudios mencionados confirman la ausencia de un adecuado funcionamiento del federalismo y parecen dar razón a posiciones más pesimistas acerca de que el federalismo en México todavía es un anhelo (Acosta, 2000). Esta serie de conclusiones también indican que los principales problemas en el funcionamiento del sistema federal son el centralismo y la centralización en el gobierno nacional,<sup>74</sup> por lo cual el federalismo parece más una formalidad. Tal y como expresa Elazar (1987: 205):

Sólo en aquellos oficialmente sistemas federales los cuales son de hecho tan altamente centralizados, el federalismo no es más que un modesto modificador de las instituciones y políticas centralistas, más que un hecho central de la vida.

No es casual que las iniciativas oficiales en México propongan un federalismo *nuevo* o *auténtico*,<sup>75</sup> y procedan del propio gobierno federal - confirmando la tesis de Elazar (1987) que en modelos jerárquicos o de centro periferia es más probable que las iniciativas provengan del centro o la cima que de la periferia o la base.<sup>76</sup> Además, existe escasa evidencia de la funcionalidad de estos programas en la práctica, lo cual confirma la tesis de Aguilar (1996: 32) que “los gobiernos suelen ser mejores cuando discurren y legislan acerca de las reformas sociales que cuando las efectúan”.

Empero, otorgando el beneficio de la duda y para no prejuzgar acerca del sistema federal en México, resulta conveniente revisar algunos rasgos indicativos de su funcionamiento como el equilibrio en la distribución

---

<sup>74</sup> Como menciona Elazar (1987:10) “América Latina, la primera región cultural fuera de Estados Unidos en adoptar soluciones federales para animar las libertades políticas, continúa la lucha con el problemas de reconciliar las dimensiones republicanas del federalismo con su inclinación por el liderazgo autocrático.

<sup>75</sup> Son los nombres de los anteriores programas sobre federalismo en México: *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000* de Ernesto Zedillo (1994-2000), y *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2001-2006* de Vicente Fox (2000-2006). En 2010 el actual presidente Felipe Calderón (2006-2012), aún no emite su programa, a la vez que se aprecian algunos signos de recentralización en la política social. Las iniciativas aún no formalizadas sobre federalismo provienen de la Conferencia Nacional de Gobernadores, CONAGO.

<sup>76</sup> Lo mismo ocurrió en Estados Unidos en la administración de Nixon con el Programa *New Federalism*, cuyo propósito formal fue restaurar el poder de estados y localidades, pero cuyos resultados fueron reforzar la intervención federal en esferas previamente locales, y centralizar el diseño de la política en Washington, delegando la implementación a estados y localidades. Fue el reemplazo de la *no centralización* con *descentralización* (Elazar, 1987: 198).



competencial, la representación federal de los estados, la cuestión fiscal y algunos elementos del sistema político.

### **2.2.1. Distribución de competencias en el sistema federal mexicano: marco jurídico y funcionamiento**

El artículo 124 constitucional establece que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Este contenido no tendría ninguna relevancia para el funcionamiento del federalismo, si en la constitución se establecieran con claridad las competencias de los estados. Sin embargo, la misma sólo establece las competencias del gobierno federal -en la figura del ejecutivo federal (Art. 89, CPEUM)-, pero no señala las de los estados, dejando un vacío al respecto. A los estados sólo le reconoce facultades residuales y competencias negativas: lo que *no pueden hacer* (Ver cuadro 5).

La revisión constitucional permite establecer que en el sistema federal mexicano existe una distribución formal de poder entre órdenes de gobierno. Aunque sólo se establecen en forma explícita las competencias del gobierno federal y las del Municipio -al cual se le asignan competencias exclusivas, pese a no formar parte de la federación (Ver artículo 115 de la CPEUM). Al respecto Díaz-Cayeros (1995: 30) señala “que mientras la exclusividad de la Federación siempre se define explícitamente, la de los estados queda determinada de manera residual, por lo que sólo si está normada en sus propias constituciones o leyes es que ésta puede ejercerse”. El conjunto de competencias constitucionales a favor del gobierno federal (Art. 89, CPEUM), confirma el desequilibrio en la distribución de competencias. Esto representa un rasgo característico del funcionamiento del federalismo mexicano,<sup>77</sup> que en la práctica se traduce -pese a la estructura de federación-, en un centralismo.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Otro rasgo característico, como se verá más adelante, es la composición de la estructura hacendaria que favorece al gobierno federal.

<sup>78</sup> Aunque gradualmente se descentraliza, en estricto sentido hay casos de descentralización que equivalen a desconcentración, ya que sólo se descentralizan funciones sin la capacidad de decisión, la cual retiene el gobierno federal. Esta discusión será retomada más adelante.

Cuadro 5

<b>Prohibiciones a los estados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	
<b>Materia</b>	<b>Art. 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:</b>
Política exterior	I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.
Política monetaria	III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.
Política fiscal	IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio. V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera. VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía. VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.
Política hacendaria (empréstitos externos)	VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.
Política fiscal	IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.
<b>Materia</b>	<b>Art. 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:</b>
Política fiscal	I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
Política de seguridad nacional	II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra. III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Fuente: Artículos 117 y 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009)

Debido al desequilibrio en la distribución de competencias desde la constitución, Marván (1997) plantea la tesis que las distorsiones del federalismo mexicano -la concentración de poder y la centralización- en realidad son productos de arreglos constitucionales.<sup>79</sup> Por lo tanto, señala la necesidad de poner atención en la relación entre el sistema constitucional y el funcionamiento real del sistema político, más que en el incumplimiento de la constitución o en otros elementos del sistema político.<sup>80</sup> De esta forma, el *federalismo concentrador de decisiones* ha sido el resultado con frecuencia deseado<sup>81</sup> “de un conjunto de decisiones políticas y preceptos que estuvieron y están asentados en la constitución” (Marván, 1997: 150). Una tesis similar es la

<sup>79</sup> Es lo que Manuel Herrera llama *constitución federal centralizadora* cuando plantea “entre una constitución centralista pero descentralizadora y una constitución federal centralizadora, la diferencia es de grado y tiene más de forma que de fondo, más de apariencia que de realidad” (En Marván, 1997: 149).

<sup>80</sup> Como el otrora partido hegemónico o las facultades metaconstitucionales del presidente.

<sup>81</sup> Además del presidencialismo, que obstruye la división de poderes, y el sistema electoral no competitivo.

de Guillén (2008) quien señala a la legislación secundaria como instrumento de la centralización, que el Congreso teniendo la posibilidad de legislar a favor de una legislación descentralizada, terminó por hacerlo a favor de la centralización en el Ejecutivo federal, o dándole preeminencia en materias compartidas con estados y municipios. Ambas tesis contribuyen a explicar el desequilibrio en la distribución de competencias entre órdenes de gobierno. Es decir, las distorsiones en el funcionamiento del federalismo mexicano también se han construido desde la constitución y la legislación secundaria, las cuales ha sido instrumentos para la concentración de poder y la centralización en el Ejecutivo y gobierno federales.

Sobre el fomento del centralismo desde la propia constitución, Díaz-Cayeros (1995) señala que en materia de concurrencia, cuando ha habido reformas a aquélla, invariablemente se han incrementado las atribuciones de la federación en detrimento de los estados -aunque no necesariamente del ejecutivo federal sino del Congreso de la Unión, limitando a los congresos estatales. De esta forma, la federación ha tendido a concentrar atribuciones que originalmente eran concurrentes o exclusivas de los estados por la vía residual. También establece (1995: 35) que en los aspectos formales el federalismo mexicano se encuentra severamente limitado, aunque esto se debe más a la forma “como se aplica la ley, antes que por los preceptos constitucionales en sí mismos”. Por otra parte, Díaz-Cayeros (1995) señala que la concurrencia prevista en la constitución en la práctica se traduce en la firma de convenios administrativos en los que los estados frecuentemente se convierten en agentes del gobierno federal. Si bien es posible que un sistema federal las agencias de un gobierno sirvan como agentes del otro, esto sólo se da por mutuo acuerdo (Elazar, 1987: 82).

### **2.2.2. Funcionamiento de la representación federal de los estados**

Aun con las distorsiones en la integración del senado -que originalmente era la estructura de representación de los estados en el poder de la federación- pudiera esperarse que en la práctica esta representación asumiera un rol federalista. Es decir, en las decisiones legislativas de los senadores estarían presentes los intereses territoriales de los estados. Sin embargo, el escenario legislativo en prácticamente todos los temas -incluido el fiscal-, está dominado

más por las posiciones e intereses partidarios y menos por los de los estados que representan. De esta forma, la representación en el senado tiene escasas consecuencias en el fortalecimiento del federalismo. Basta agregar que el senado no tiene ninguna atribución en materia presupuestal, lo cual ha sido señalado (Marván, 1997; Díaz-Cayeros, 1995, 2004), como una distorsión en la representación federal de los estados en el senado, ya que por esta vía no tienen posibilidad alguna de influir en la materia, y por añadidura en las políticas gubernamentales.

El sistema de representación de la Cámara de Diputados -formalmente del pueblo-, tampoco expresa una posición federalista o territorial, pues las posiciones y decisiones suelen estar permeadas por intereses partidarios. Pese a que “en los regímenes federales, el comportamiento de los legisladores está constreñido por sus filiaciones estatales” (Díaz-Cayeros, 2004: 229), -lo que eventualmente permitiría fortalecer el federalismo-; en las votaciones de la Cámara de Diputados, de cualquier materia, no están presentes las coaliciones territoriales sino las posiciones de los partidos “dado el alto grado de disciplina partidaria en la legislatura” (Díaz-Cayeros, 2004: 229).<sup>82</sup>

En México, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación es atribución de la Cámara de Diputados, por lo que hipotéticamente las negociaciones para su aprobación no operan en igualdad de condiciones para todos los estados, dado que los más grandes tienen mayor representación en la Cámara de Diputados y, por lo tanto, mayor control sobre el proceso.<sup>83</sup> Al respecto, un estudio sobre la proporcionalidad entre la representación electoral y la distribución presupuestal para los casos de Argentina, Brasil, Estados Unidos y México confirma que “la cámara baja, y no el senado, parece ser la fuerza impulsora que está detrás de la redistribución de transferencias federales en favor de los estados y provincias sobrerrepresentadas” (Gibson *et al*, 1999: 40), y reconoce que el hallazgo “va en contra de las conocidas

---

<sup>82</sup> Al igual que suele ocurrir con los titulares de los gobiernos locales: “las preocupaciones compartidas por los líderes de los gobiernos subnacionales tienden a permanecer altamente subordinadas a las preocupaciones partidarias” (Selee, 2004: 11).

<sup>83</sup> Como en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, donde se impuso la mayoría del PRI y se señaló la influencia del gobernador del Estado de México (El Universal, 16 de noviembre de 2009; si bien representantes de ese partido en ambas cámaras negaron que “haya habido beneficios regionalistas o partidistas en su integración” (La Crónica de Hoy, 19 de noviembre de 2009).

suposiciones acerca del papel central del senado en dar forma a las características y los resultados no proporcionales de los sistemas federales.”

Pese a las disfunciones de la representación federal de los estados en México, el estudio citado (Gibson *et al*, 1999) ubica al caso mexicano como un *federalismo proporcional*, dado que la distribución de ingresos coparticipables a los estados<sup>84</sup> y su representación electoral son aproximadamente proporcionales. Al mismo tiempo, la sobrerrepresentación en el senado no está asociada con mayores distorsiones en la distribución de recursos fiscales a los estados (Gibson *et al*, 1999). Sin embargo, esto es así porque en México el senado no tiene ninguna atribución en materia presupuestal. En este caso, la representación estatal del senado no tiene ningún peso en la distribución territorial de recursos fiscales; por lo mismo es una representación disfuncional sin consecuencia alguna para el federalismo.

### **2.2.3. Funcionamiento fiscal del federalismo y consecuencias para las políticas**

Un elemento crucial en el funcionamiento del sistema federal mexicano es la distribución de competencias hacendarias entre órdenes de gobierno. Son importantes porque la distribución de recursos fiscales tiene un rol significativo en el funcionamiento material del sistema. Al mismo tiempo, constituye el principal tema de controversia y conflicto en los últimos veinte años entre el gobierno federal y los estados. La cuestión es tan relevante que cuando se aborda el tema de la reforma del sistema federal, hay un tema con nombre completo: *federalismo fiscal*.

En el sistema federal mexicano es indudable la concentración de competencias hacendarias y fiscales en el gobierno federal -en el ingreso y en el gasto-; tanto que “el federalismo fiscal de México se encuentra entre los más centralizados del mundo” (Díaz-Cayeros, 2004: 230). El gobierno federal recauda cerca del 95% del total de ingresos públicos, cuando el promedio en los sistemas federales es de cerca del 70%. Lo característico es que:

La centralización fiscal en México fue el resultado de un largo proceso mediante el cual los estados y municipios cedieron su capacidad recaudatoria,

---

<sup>84</sup> Llamadas *participaciones federales*, previstas en el Capítulo I *De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales* de la Ley de Coordinación Fiscal.

a cambio de transferencias condicionadas y no condicionadas del gobierno federal... El gobierno federal no impuso dicho arreglo. Los gobiernos estatales aceptaron los términos de un acuerdo específico: se cedía la autoridad fiscal a cambio de participaciones de los ingresos que no estaban supeditadas al esfuerzo recaudatorio (Díaz-Cayeros, 2004: 231).

La centralización fiscal se expresa en una doble no correspondencia hacendaria para los gobiernos estatales y municipales. La primera, entre sus facultades recaudatorias y el ejercicio de una mayor proporción del presupuesto público general; la segunda, entre el gasto local y sus atribuciones fiscales. Ambos procesos evidencian la alta dependencia fiscal de los gobiernos subnacionales ante el gobierno federal, la cual es más aguda para el caso de los municipios. Así, “la contraparte de la concentración fiscal en el gobierno central es una enorme dependencia de los gobiernos estatales y municipales sobre las transferencias federales” (Díaz Cayeros, 2004: 234).

La concentración fiscal en el gobierno federal tiene como consecuencia directa el control sobre el diseño, contenidos e implementación de las políticas nacionales. Con este control, prácticamente no existen mecanismos para la participación de los estados o municipios en el proceso. Al mismo tiempo, “el proceso de descentralización del gasto en México no ha ido acompañado, (...), de una mayor devolución de facultades de recaudación para los estados o municipios” (Díaz-Cayeros 2004: 231). Por esta razón hay quienes coinciden en que en México la promoción oficial del federalismo o del *nuevo federalismo* en la práctica sólo significa descentralización hacia los estados (Cabrero *et al*, 1997), porque se descentralizan funciones administrativas pero sin poder de decisión. O que la acelerada descentralización del gasto y el acuerdo fiscal que creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, han creado un federalismo disfuncional (Díaz Cayeros, 2004).

Existen sistemas federales donde la distribución de los ingresos puede llegar al 50-50, las fórmulas de distribución de recursos precisan de enmiendas constitucionales con una mayoría de dos terceras partes, y se requiere la co-decisión de las partes federadas para el aumento o decremento de los ingresos.<sup>85</sup> Empero en México, salvo lo establecido en la *Ley de Coordinación*

---

<sup>85</sup> Véase el caso de Alemania en Braun *et al* (2002: 122).

*Fiscal*, el Ejecutivo -vía burocracias federales-, puede establecer y cambiar fórmulas de distribución de recursos de las políticas nacionales, sin necesidad de ningún tipo de acuerdo con los estados o alguna aprobación del Congreso<sup>86</sup> –lo que muestra también la disfuncionalidad de la representación federal de los estados. De la misma forma, el gobierno federal tiene la atribución de decidir el porcentaje o monto de recursos a descentralizar, sin la necesidad de algún acuerdo de tipo federal.

Como se aprecia, en un sistema federal la forma como se decide la distribución del ingreso y del gasto entre órdenes gobiernos son indicativos del funcionamiento del sistema, y muestra en qué grado se asemeja a un federalismo.

#### **2.2.4. Sistema político y federalismo en México**

Reconociendo que el federalismo es un sistema de relaciones, que las relaciones intergubernamentales son determinadas por los sistemas políticos, y que en la práctica de estas relaciones los sistemas políticos pueden anular al federalismo (Guillén, 1999), puede interpretarse que en México el sistema político tendió a hacer disfuncional el federalismo, tanto por las relaciones políticas como por la vía constitucional.

Las reformas a la constitución que concentraron atribuciones en el gobierno federal en detrimento de los estados -convirtiendo a la constitución en un instrumento de la concentración del poder (Marván, 1997)-; la cesión de atribuciones fiscales de los estados al gobierno federal (Díaz-Cayeros, 2004); la no intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en conflictos políticos entre los estados y el gobierno federal (Marván, 1997); las distorsiones en la integración de la representación de los estados a través del Senado; y las relaciones de subordinación política de los estados hacia ejecutivo federal (Guillén, 1999); sólo pudieron ser posible en un sistema político autoritario y presidencial en donde “el Presidente, en cuanto líder del partido, usaba su poder y sus recursos en la esfera federal para someter a la autonomía local” (Díaz-Cayeros, 2004: 232). Efectivamente, el sistema político contribuyó a hacer del sistema constitucional, un instrumento de la concentración y

---

<sup>86</sup> Como con la política de desarrollo rural sustentable, como se demostrará en el capítulo III.

centralización del poder (Marván, 1997); y de las relaciones intergubernamentales, un sistema de control político:

Es útil recordar que la creación de un sistema con tan alto grado de centralización sólo fue posible gracias a la dependencia política de los gobernadores, presidentes municipales, diputados y senadores locales y federales de un sistema jerárquico de ascenso creado por el entonces régimen priísta hegemónico” (Díaz-Cayeros, 2004: 232).

### **3. Federalismo, descentralización y Municipio<sup>87</sup>**

#### **3.1. Federalismo y descentralización**

En el federalismo, el reconocimiento de cada orden de gobierno se expresa en el otorgamiento y delimitación de competencias. Las competencias de los gobiernos expresan materialmente su *capacidad de decisión* y sus ámbitos de soberanía y de autonomía. En teoría, son las competencias de los gobiernos subnacionales las que les permiten atender las demandas y necesidades de las sociedades locales de una mejor forma. Así, el modelo federal tiene la ventaja de acercar el gobierno a las demandas y necesidades de la ciudadanía (Carbonell, 2002).

En su origen, el federalismo es un sistema diseñado para reconocer la diversidad, por lo mismo, deben existir instrumentos que permitan respuestas públicas para tal fin. En este contexto, la descentralización -de competencias, administrativa y de recursos- es un instrumento para dar respuestas públicas diferentes a realidades diversas a través de los gobiernos subnacionales, dado que sus respuestas tienen el potencial de reconocer esa diversidad. De existir sólo un orden de gobierno habría la tendencia a generar respuestas uniformes para realidades diferentes. Como menciona Díaz-Cayeros (1999) “en un federalismo que funciona, si las unidades son heterogéneas, las demandas y las respuestas públicas deberán ser tan variadas como las condiciones de cada localidad.”

En la práctica de un sistema federal puede ocurrir que el gobierno nacional tienda a concentrar los principales instrumentos jurídicos, políticos y administrativos para la toma de decisiones (competencias, recaudación,

---

<sup>87</sup> Sin bien las tendencias hacia la descentralización son parte del funcionamiento del federalismo; la inclusión del Municipio en este proceso merece especial atención.



ejercicio del presupuesto, diseño y ejecución de políticas) lo cual debilita el funcionamiento del federalismo. Éste sólo podrá ser efectivo en la medida que devuelve o restituye capacidades decisorias a los gobiernos subnacionales. En este contexto, la descentralización se ubica como un instrumento para devolver capacidades de decisión a los gobiernos locales y, al mismo tiempo, para fortalecer el federalismo.<sup>88</sup> Sin embargo, debe notarse que la descentralización es conceptualmente diferente al federalismo, si bien es un instrumento del gobierno central -y es una realidad política mundial (Litvack *et al*, 1998)-, la tendencia a la misma es independiente de un sistema federal o unitario. El problema para el funcionamiento de un sistema subyace cuando se identifica a la descentralización como sinónimo o única vía para fortalecer al federalismo.

### **3.2. Federalismo y descentralización en México**

Pese al reconocimiento de México como república federal (Art. 40, CPEUM), en la práctica ha funcionado como un centralismo (Cabrero, 1999; Díaz-Cayeros, 1995, 2004; Guillén, 1999; Marván, 1997). Dada la concentración de competencias, atribuciones, recursos y de políticas en el gobierno federal,<sup>89</sup> las intenciones formales de fortalecer al federalismo se han expresado en la descentralización de políticas, programas y funciones y, en menor grado, de recursos hacia estados y municipios.

No obstante, en la mayor parte de los casos la decisión sobre qué descentralizar no ha sido producto de un arreglo, proceso o negociación de tipo federal. Ha sido decisión exclusiva del gobierno nacional, específicamente del ejecutivo federal. En estos procesos sobresalen los casos de la descentralización de los sistemas de educación (1992) y de salud (1985-1987) hacia los estados.<sup>90</sup> Llama la atención que a los procesos de descentralización

---

<sup>88</sup> De esta forma, también se contribuye a la gobernabilidad nacional desde la acción de los gobiernos subnacionales.

<sup>89</sup> Por ejemplo, desde el punto de vista económico, la Constitución le ha reservado al gobierno federal muchos de los instrumentos institucionales de promoción del desarrollo regional, por lo que los estados cuentan con muy pocas herramientas para enfrentar el nuevo entorno internacional (Díaz-Cayeros, 1995).

<sup>90</sup> En Cabrero (1998) se documenta ampliamente que la descentralización de las políticas de salud y educación a los estados fueron *políticas inductivas*, es decir, fue el gobierno federal quien tomó la iniciativa de transferir las funciones hacia los estados.

de políticas y programas del gobierno federal hacia los estados y municipios, oficialmente han sido llamados *federalización*.<sup>91</sup>

Suponer que la descentralización administrativa o la *federalización* son equiparables al federalismo -cuando en realidad “se trata de un reacomodo de responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno con la idea de generar un descongestionamiento en el centro transfiriendo funciones a los gobiernos estatales y municipales” (Cabrero *et al*, 1997: 331)-, también equivale a suponer que las acciones ejecutadas tendrán consecuencias federalistas o fortalecerán al federalismo. Sin embargo, partir de supuestos que se basan en errores en las teorías o no se fundan en una teoría causal -en el sentido de la observación de Pressman y Wildavsky (1984) acerca de la política como hipótesis-, podría conducir a fracasos de las políticas emprendidas.<sup>92</sup>

### **3.3. El Municipio en la descentralización y el federalismo en México**

En México a los procesos de descentralización oficialmente se les ha identificado con el federalismo (Cabrero *et al*, 1997; Martínez y Díaz-Cayeros, 2003). Es precisamente en estos procesos donde aparece el Municipio como actor en el mapa gubernamental. Es conveniente distinguir dos formas de descentralización hacia los municipios. La primera, la *descentralización desde la constitución* (1983 y 1999), la cual descentraliza competencias o autoridad. La segunda, la *descentralización administrativa* (1989 a la fecha), que descentraliza funciones, programas y recursos hacia los municipios -si bien el diseño de procesos únicos de descentralización o de políticas públicas nacionales no ha considerado la diversidad municipal (Acosta, 2000).

#### **a) La descentralización desde la constitución hacia los Municipios**

Como origen del reconocimiento de la autoridad al Municipio puede situarse la reforma al artículo tercero constitucional de 1934, que lo ubica por primera vez como parte del Estado mexicano: “Sólo el Estado -Federación,

---

<sup>91</sup> Como el caso del *Acuerdo Nacional para la Federalización de la Educación Básica* (1992) en el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) mediante el cual se transfirió la administración, e inicialmente recursos, de los sistemas de educación básica a los estados. Ninguno se opuso a esta medida. Sólo en 2004 el estado de Zacatecas amenazó con devolver estas funciones al gobierno federal y el Distrito Federal se negaba a aceptar la transferencia del sistema.

<sup>92</sup> “También se puede observar o suponer que empresas de implementación exitosas, que se ciñeron a la letra y espíritu del programa, se tiraron a la basura, debido a los errores de las teorías y las tecnologías que dieron su base y orientación a las políticas” (Aguilar, 1996: 57).

Estados, Municipios-, impartirá educación primaria, secundaria y normal” (Art. 3ro., párrafo 2do., CPEUM).<sup>93</sup> Este reconocimiento tiene implicaciones constitucionales y en materia de políticas para el Municipio ya que como parte del Estado, está en condiciones de reclamar su participación en el ejercicio de las facultades que la constitución asigna al Estado mexicano.

Años después, en el marco de la “descentralización de la vida nacional” promovida por el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), por iniciativa presidencial se reformó (1983) el artículo 115 constitucional. La reforma estableció la prestación de los servicios públicos como las atribuciones básicas del Municipio y el impuesto a la propiedad inmobiliaria (predial) para fortalecer la hacienda pública municipal. Este proceso se fortalece con otra reforma constitucional al mismo artículo en 1999 que reconoce al Municipio como *orden de gobierno* y le asigna competencias exclusivas. Con esta última reforma a la constitución, quedó asentado el reconocimiento de tres órdenes de gobierno, y la irrupción del Municipio como actor constitucional en el sistema federal.

Es digno mencionar que a través de estos reconocimientos constitucionales -como parte del Estado y como orden de gobierno-, en términos relativos *al Municipio se la ha fortalecido más que al orden estatal*, pese a que la constitución sólo reconoce dos órdenes de gobierno como parte de la federación.

## **b) La descentralización administrativa hacia los Municipios**

Casi en paralelo a los procesos de descentralización en materia de educación y salud hacia los estados, se instrumenta la descentralización de programas hacia los municipios. Se pueden identificar tres procesos clave:

- a) El *Programa Nacional de Solidaridad* (1988), mediante el cual se transfieren recursos a los Municipios para la ejecución directa de obras de infraestructura social con la participación de la población a través de comités de solidaridad.

---

<sup>93</sup> Reforma publicada el 13 de diciembre de 1934 en el Diario Oficial.

- b) Los *Fondos Municipales* (1995), bajo operación similar al PRONASOL a través de los Consejos de Desarrollo Municipal.<sup>94</sup>
- c) El *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal* (1997) establecidas mediante la adición de un capítulo V a la *Ley de Coordinación Fiscal*<sup>95</sup> (Ramo XXXIII del Presupuesto de Egresos de la Federación), que establece una fuente permanente de transferencias federales a los municipios para la realización de obras sociales, el cual aplica por primera vez una fórmula de distribución de recursos a los municipios mediante criterios claros, evitando la discrecionalidad en la asignación.

Con estos antecedentes de descentralización hacia los Municipios, se crean los Programas de Desarrollo Rural (2001) dentro del Programa *Alianza para el Campo*, que descentraliza recursos a los estados, para el financiamiento de infraestructura y proyectos productivos en el ámbito rural. A fines de 2001 se expide la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que establece una *política de desarrollo rural sustentable* y contempla la participación de los Municipios mediante los llamados *consejos municipales de desarrollo rural*, que priorizan y validan el ejercicio de recursos.<sup>96</sup>

Las características presentes en prácticamente todas las iniciativas de descentralización de programas federales hacia los municipios se pueden resumir en lo siguiente:

- Las iniciativas han sido promovidas por el gobierno federal.
- La inclusión del discurso del federalismo, aun cuando los estados y mucho menos los municipios, en ningún momento participaron en la decisión de crear tales programas.

---

<sup>94</sup> Hasta aquí los criterios para la distribución de recursos a los estados y municipios no eran claros y había margen para la discrecionalidad del gobierno federal a los estados, y sobre todo del ámbito estatal al municipal.

<sup>95</sup> Reforma publicada el 29 de diciembre de 1997 en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>96</sup> Un estudio sobre la política a partir de la operación de los *consejos municipales de desarrollo rural sustentable*, desde la perspectiva de la descentralización y la participación social puede verse en Cartagena y Parra *et al* (2005). Un estudio sobre política respecto a la capacidad de los gobiernos municipales para adaptar a sus rutinas las reglas de la política puede verse en Merino y Macedo (2006).

- Desde la posición oficial, los procesos de descentralización hacia los municipios tuvieron la intención de fortalecer al federalismo, aun cuando el Municipio mexicano no forma parte de su estructura.

### **Comentarios finales al marco teórico**

El marco teórico es el principal instrumento para comprender la naturaleza de un sistema federal a partir de dos conceptos clave: la *estructura* y el *funcionamiento*. El primero en referencia a los órdenes de gobierno que constituyen la *federación*. El segundo, a las lógicas de funcionamiento del sistema, a lo cual se ha llamado *federalismo*. A partir de estas dos categorías se han expuesto teóricamente los elementos característicos del diseño de políticas nacionales concurrentes en un sistema federal.

Las categorías analíticas de *estructura y funcionamiento -federación y federalismo*, respectivamente-, son la base para analizar con detalle el caso del sistema federal en México. En este análisis se señala que los procesos de descentralización de políticas nacionales en México, han sido el sustituto del federalismo o se han tomado como sinónimo. En estos procesos se ubica al Municipio como actor emergente en el funcionamiento del sistema federal en México. Por lo cual se describen la descentralización constitucional y la administrativa como las principales vías del orden federal para descentralizar hacia los municipios. En este proceso se identifica lo denominado oficialmente *municipalización del desarrollo rural sustentable*, esto es, la política nacional de desarrollo rural sustentable, la cual será objeto de estudio desde la perspectiva del federalismo.

La comprensión de la naturaleza y esencia del sistema federal a partir de las categorías de *federación y federalismo*, son la base fundamental para entender cuál es la lógica del diseño de políticas públicas en un sistema federal y para construir una perspectiva que permita el análisis de diseño de políticas públicas nacionales en dicho sistema. Lo que se denomina *perspectiva federalista para el análisis de diseño de políticas nacionales*.

## **II. Perspectiva federalista en el análisis de diseño de políticas públicas en un sistema federal**

Este capítulo es fundamental para valorar una política nacional desde la perspectiva del federalismo. Se construye y desarrolla un enfoque conceptual que permite analizar la congruencia del diseño de una política pública con un funcionamiento de un sistema federal. Una perspectiva que indica si una política ha sido diseñada bajo los procesos del federalismo, esto es, bajo mecanismos de negociación y acuerdo donde participan todas las partes de una federación.

### **1. En busca de un modelo de análisis y contrastación**

La mayor parte de los estudios que abordan las políticas públicas en un sistema federal no parten de una posición normativa (Jones y Thomas, 1976; Thomas, 1979; Hanf y Toonen, 1985; Elazar, 1987; Braun *et al*, 2002). Más allá de consideraciones teóricas acerca del significado del federalismo, no establecen un marco normativo o teórico acerca del diseño de políticas públicas en un sistema federal que sirva como referencia para otros estudios, futuras investigaciones o el análisis y diseño de políticas.<sup>97</sup> En la mayoría de estas obras, el estudio de caso es el método para analizar el proceso de evaluación o implementación de políticas en un sistema federal. Aunque no examinan específicamente el diseño de políticas en un sistema federal, es posible identificar algunos de sus atributos y procesos característicos, que permiten establecer algunas generalizaciones al efecto.

El análisis de diseño de políticas nacionales desde la perspectiva del federalismo, es un lente conceptual para comprender el funcionamiento de un sistema federal. Este enfoque es parte de la búsqueda de “un marco apropiado a través del cual aproximarse al estudio de las dimensiones federales de tales sistemas” (Elazar, 1987: 14). En este caso la búsqueda se focaliza sobre la

---

<sup>97</sup> El más cercano a esta búsqueda es la propuesta de Van Horn y Van Meter (1976) quienes establecen un marco conceptual para el estudio de la implementación de políticas en un sistema intergubernamental, en referencia al federalismo. Por otra parte, las políticas nacionales concurrentes en un sistema federal ocurren en contextos multi-nivel y multi-organizacional, donde el patrón particular de relaciones interorganizacionales e intergubernamentales tiene un efecto importante sobre el desempeño de numerosas agencias y organizaciones involucradas; por lo tanto también se pueden abordar desde el análisis interorganizacional e intergubernamental según la propuesta de Hanf y Toonen (1985: vii).

dimensión federal de las políticas nacionales. El ejercicio consiste en formular una propuesta para el *análisis de diseño de políticas desde la perspectiva del federalismo*, para examinar la congruencia del proceso de diseño de una política determinada, con el funcionamiento de un sistema federal; un modelo de contrastación y análisis del diseño de políticas en un sistema federal.

La *perspectiva federalista* significa poner bajo el lente del federalismo la forma cómo se diseña una política nacional concurrente en un sistema federal. Es decir, determinar el grado de congruencia del proceso con el funcionamiento de un sistema federal. Un modelo que permita determinar cómo el diseño de la política expresa o concreta los principios del federalismo. Si el federalismo es un referente institucional en la hechura de políticas, como sugiere Cabrero (2000). En otros términos, si existe un adecuado funcionamiento de un sistema federal en el proceso de diseño de políticas nacionales concurrentes. Si bien este modelo no pretende explicar este proceso o convertirse en un marco normativo, su apuesta es tratar de comprenderlo mejor.<sup>98</sup>

Bajo la perspectiva federalista, el objeto de estudio es la búsqueda de una política con carácter federal. Como declara Heclo (En Aguilar, 1996b: 22):

La política no es un fenómeno que se autodefina, sino una categoría analítica. Es el análisis el que identifica su contenido, no los dichos del decisor de la política ni las piezas de la legislación o de la administración... La política existe no por intuición sino por interrogación de los fenómenos políticos.

En el caso de la *política federal*, su búsqueda implica determinar cuáles son las características o procesos de una política de esa naturaleza. Ésa es la base para después enfocar la realidad sobre casos positivos, a partir del lente conceptual del federalismo. Teniendo presente que “la consistencia o vulnerabilidad de cualquier construcción teórica sobre el *policy process* está *prejuzada por la teoría mayor de referencia*” (Aguilar 1996b: 29); se sostiene que la perspectiva federalista es una construcción a partir de la teoría federal.<sup>99</sup> Por lo tanto, dicha perspectiva podrá ser prejuzada a partir de los fundamentos de dicha teoría.

---

<sup>98</sup> Si bien el análisis no ignora que “el federalismo es un concepto-valor, que contiene esencia, que puede ser interpretada de diferentes maneras en función de las circunstancias” (Ramos, 1999:15).

<sup>99</sup> Desarrollada en el capítulo I de esta tesis.

Los puntos críticos de la perspectiva federalista en el diseño de políticas se construyen con los siguientes elementos que son los referentes para el modelo de contrastación: a) el arreglo institucional prevaleciente; b) los actores formales y reales del federalismo en el *policy making*; c) las competencias formales y funcionales de los órdenes de gobierno en el *policy making*; d) las materias concurrentes; e) los mecanismos decisorios de las políticas; f) los acuerdos o convenios federales para la instrumentación de la política; g) las modalidades en el diseño e implementación de políticas; y h) algunos argumentos del diseño de políticas en un sistema federal. Cada uno de estos puntos se desarrolla a continuación.

### 1.1. Identificación del arreglo institucional federal

Elazar (1987: 7) señala que “el término “arreglo federal” sugiere que hay más de una manera de aplicar los principios federales”; es decir, no existe un arreglo federal único. O en términos de Marván (1997), habrá tantos federalismos como países con organización federal existan. Con independencia de ello, existe consenso sobre que el federalismo es un sistema de poder compartido (Elazar, 1987; Wheare, 1956; Van Horn y Van Meter, 1976). Siendo regular que en la mayor parte de los sistemas federales coexistan competencias exclusivas y concurrentes entre órdenes de gobierno. Es decir, es la coexistencia de la autonomía y soberanía, por un lado; con la asociación, cooperación y coordinación, por el otro.

Por la dualidad de competencias, hay autores que distinguen entre *federalismo de poderes separados*<sup>100</sup> y *federalismo de poder compartido*<sup>101</sup> (Braun *et al*, 2002). Es una distinción metodológica importante para el análisis del dominio de la política. Pese a esta distinción es importante destacar, que con independencia del tipo de federalismo identificado, regularmente coexisten competencias exclusivas y concurrentes. Bajo estas consideraciones,

---

<sup>100</sup> En el cual los niveles territoriales son soberanos en el *public policy making*: “predomina la separación de autoridad jurisdiccional entre autores territoriales, competición y bipolaridad... En este modelo, tanto el gobierno federal como los subgobiernos tienen garantizada constitucionalmente la autoridad jurisdiccional en un gran número de materias de política. Este sistema enfatiza la autonomía y variedad más que cooperación funcional, armonización y solidaridad” (Braun *et al* 2002: 117 y 121).

<sup>101</sup> Basado en una división funcional de tareas entre los niveles territoriales de gobierno, la mayoría de las decisiones son tomadas en el nivel federal con opinión de los subgobiernos, y la implementación está casi completamente en manos de subgobiernos (Braun *et al* 2002: 112).



metodológicamente sólo pueden ser objeto del análisis de diseño desde la perspectiva federalista las políticas nacionales concurrentes, porque son las únicas sometidas a la jurisdicción de más de un orden de gobierno dentro de la estructura federal.

## **1.2. Órdenes de gobierno: actores del federalismo en el *policy making* nacional**

Los órdenes de gobierno de una estructura federal, por diseño constitucional y *de facto* -por ser interlocutores válidos- son los actores formales del federalismo en materia de políticas. Así, para una política específica se determinan los actores formales y reales, y sus roles en el proceso de la política -diseñador o implementador. Posteriormente se indaga si esos roles corresponden o son congruentes con el funcionamiento esperado de un sistema federal en el diseño de políticas nacionales concurrentes. Los roles de los gobiernos de una federación, como actores en el proceso de las políticas, pueden equipararse a cada una de las fases de la política: *policy maker* para los participantes en la formulación; *implementadores*, para los de la implementación. Por supuesto que el rol de *decisor* es el más crítico, porque son los que acuerdan y deciden; y que los gobiernos de un sistema federal, por diseño, son por derecho propio decisores en el proceso.

En un sistema federal, la determinación de los roles materiales no se debe basar sólo en la distribución formal de autoridad, sino también en el patrón de las relaciones intergubernamentales. Puede ocurrir, por ejemplo, que el gobierno nacional pretenda ubicar a jurisdicciones políticas separadas, como agentes administrativos o extensiones de una sola jurisdicción, lo cual resulta en un error conceptual (Elmore, 1985: 66). De hecho también señala como problema de implementación del nivel nacional el cómo movilizar la capacidad de los estados y localidades al servicio de los objetivos nacionales; considerando que aquéllos tienen autoridad independiente y diferentes incentivos que el gobierno federal. También destaca que:

La implementación exitosa de una política nacional requiere que los niveles más bajos de las jurisdicciones políticas *ejerzan suficiente autoridad* para hacer que las consecuencias agregadas de implementos separados en

organizaciones separadas correspondan a los objetivos nacionales (Elmore, 1985: 65-66).

Sin duda, en el diseño de políticas nacionales concurrentes, el gobierno federal necesita de la acción concertada con los gobiernos del sistema, pues son actores necesarios. De esta forma, una política sólo puede llevar el adjetivo de *federalista*, en tanto incluya la participación como decisores a las partes de una federación. Esta participación es crítica para que dichas políticas puedan ser consideradas *federales*.<sup>102</sup> Sin embargo, los actores del federalismo en el *policy making* nacional, no son únicamente los reconocidos por el gobierno federal, o los determinados por diseño constitucional. Habrá que identificar también los órdenes de gobiernos que *de hecho* participan en el proceso -como los Municipios.

### **1.3. Distribución de competencias entre órdenes de gobierno**

En principio, el proceso de formulación de la política pública nacional en un sistema federal depende de la distribución de competencias entre órdenes de gobierno. La delimitación constitucional de competencias es básica porque indica los ámbitos de cada orden de gobierno, exclusivos o concurrentes.<sup>103</sup> La asignación de competencias resulta clave para el diseño de la política, porque establece la autoridad de cada quien en el proceso.<sup>104</sup>

En la formulación de políticas nacionales en un sistema federal no sólo es clave la distribución formal de competencias entre órdenes de gobierno, sino también el patrón de las relaciones intergubernamentales (Braun *et al*, 2002). Éste también marca la pauta sobre los ámbitos o competencias que realmente asume cada orden. Por ejemplo, en el caso de las competencias exclusivas, los gobiernos son soberanos para hacer política pública; pero eso no descarta mediante acuerdos la participación de otros órdenes de gobierno con capacidad de gasto, como el federal. Es posible que en las materias exclusivas que se decide compartir, los otros órdenes de gobierno actúen como agentes

---

<sup>102</sup>

<sup>103</sup> Sin embargo, como indica Guillen (2008), la distribución de competencia no sólo requiere la revisión constitucional, sino también la relativa a leyes secundarias y a instituciones y sus procesos administrativos, porque ahí también surgen normas que asignan competencias.

<sup>104</sup> Como señala Key Jr. para Estados Unidos: “un problema perenne en el sistema federal Americano ha sido hacer las asignación más apropiada de jurisdicción a los estados y al gobierno nacional. La cuestión si un función dada debe ser tomada por el federal o por el gobierno estatal recurre constantemente” (En Thomas, 1979: 421).

de quien tiene la potestad, es decir, como implementadores. Sin embargo, en el caso de competencias concurrentes ese rol sólo es posible mediante acuerdo, dado que no sería compatible con los principios de un sistema federal, donde los órdenes de gobierno son autónomos, no subordinados. En esas materias, la decisión unilateral de un orden de gobierno opera en contra del funcionamiento esperado del sistema como federalismo.

#### **1.4. Identificación de materias concurrentes**

Para el ejercicio analítico del diseño de una política desde la perspectiva del federalismo, es clave identificar cuáles son las materias donde concurren los órdenes de gobierno, tanto por diseño constitucional, como por acuerdo de los mismos. Interesa identificar los ámbitos compartidos o concurrentes, porque son los principalmente sujetos al juego de las políticas. Metodológicamente, se procede a identificar las áreas de políticas exclusivas<sup>105</sup> y concurrentes. En el último caso, se trata propiamente de políticas de corte federal, porque requieren de la acción concertada<sup>106</sup> y de la negociación entre órdenes de gobiernos de una federación -constitucionales y *de facto*. Así, la política nacional concurrente tiene mayor potencial para ubicarse como una política federalista.

Las competencias concurrentes -por diseño constitucional o por acuerdo- son una expresión del poder compartido -principio elemental del federalismo- y suponen la garantía que la opinión de las partes federadas tiene un peso relevante en las decisiones nacionales sobre el diseño e implementación de políticas. En otros términos, *el proceso de diseño de políticas nacionales concurrentes en un sistema federal es una expresión de su funcionamiento como federalismo*. Los distintivos no son la imposición ni los condicionamientos,<sup>107</sup> sino la cooperación, la negociación y la coordinación,

---

<sup>105</sup> En este caso, el orden de gobierno con jurisdicción sobre la materia no tiene que negociar o concertar acciones con los otros; puede actuar de manera unilateral casi como en un sistema unitario, aunque la cooperación o influencia de los otros órdenes de gobierno no se descarta.

<sup>106</sup> Es de notar que las acciones concertadas en un sistema de poder compartido suelen tener un costo fiscal distributivo a favor de los gobiernos subnacionales, lo que Braun *et al* (2002) llaman *negociación distributiva*.

<sup>107</sup> Por ejemplo en Canadá, si el gobierno federal no puede convencer a las provincias de las ventajas de tratar, no hay sanciones para forzarlas a entrar en una acción concertada (Braun *et al*, 2002: 132).

bajo mecanismos previamente establecidos. Precisamente la construcción de un sistema federal de poder compartido:

Pasa por un alto grado de interdependencia en el *policy making* y, por consiguiente, de consulta y negociación. Los sistemas de toma de decisiones conjuntas parecen ser la regla, y la armonización, la estandarización y la solidaridad forman la columna vertebral normativa del sistema (Braun *et al*, 2002: 116-117).

Pese a que en un federalismo coexisten espacios de autonomía con áreas de exclusividad, esto no significa supremacía de un poder sobre otro en áreas que son o pueden ser comunes. Al contrario, las materias comunes requieren necesariamente de la negociación y de la construcción de acuerdos, ya que éstos distinguen a un sistema federal. Al menos así se ha demostrado en los federalismos clásicos como Suiza, Estados Unidos (Elazar, 1987) y Alemania, y otros de gran tamaño como Canadá (Braun *et al*, 2002).

### **1.5. Mecanismos federales decisorios para el diseño de las políticas**

Para las competencias concurrentes, se supone la existencia de mecanismos formales para el acuerdo y la negociación, que constituyen los signos distintivos de la hechura de políticas en un sistema federal. En el sistema las acciones concertadas entre órdenes de gobierno, no las decisiones unilaterales, son el principal instrumento para la formulación e implementación de políticas materia de concurrencia. La acción concertada representa el reconocimiento al poder y gobierno compartidos, por un lado; y a la autonomía y soberanía, por el otro. Como mencionan Braun *et al* (2002) el sistema de poder compartido requiere el acomodo de diferentes intereses territoriales a través de la construcción del consenso en varios sistemas de negociación. Por su parte, Stein *et al* (2005: 19) señalan que mejores políticas dependen crucialmente de la capacidad de los actores políticos para cooperar, y alcanzar y mantener acuerdos intertemporales; que en sistemas políticos que animan la cooperación y el consenso, las políticas públicas tenderán a ser de más alta calidad;<sup>108</sup> y que los resultados cooperativos son más probables si “hay arenas bien institucionalizadas para el intercambio político”. Con independencia de

---

<sup>108</sup> En contraste, en arreglos que dificultan la cooperación, las políticas serán inestables (sujetas a oscilación política) o inflexibles (incapaces de adaptarse a choques socioeconómicos); y tenderán a ser pobremente coordinadas (Stein *et al*, 2005: 19).

quién diseña o implementa, *en un sistema federal el acuerdo constituye el instrumento básico para el diseño e implementación de políticas.*

En un sistema federal, la negociación, el acuerdo y la coordinación supone una expresión institucional en instrumentos y mecanismos formales establecidos para tales fines, para la orientación y diseño de la política. Éstos son jurídicos, políticos o administrativos. Los primeros pueden ser la constitución, una ley o la capacidad de veto,<sup>109</sup> que también operan como mecanismos de protección constitucional al impedir la intromisión o imposición sobre competencias exclusivas de algún orden de gobierno sobre otro.<sup>110</sup> Entre los mecanismos políticos suelen estar las conferencias o comisiones nacionales. Entre los instrumentos administrativos están los comités de planeación, mecanismos de co-decisión, reuniones bilaterales, foros comunes, o acuerdos administrativos entre órdenes de gobierno.

Sobre dichos mecanismos Elazar (1987: 208) destaca la tendencia en los sistemas federales a tomar decisiones en forma colegiada, sobre materias y políticas específicas, a través de organismos colegiados de propósito especial para el *policy making (policy making bodies)*,<sup>111</sup> “en el cual las instituciones separadas están representadas, pero toman sus decisiones sobre bases colectivas”.<sup>112</sup> Menciona que si bien este tipo de organismos y forma de toma de decisiones no se establecen en las teorías originales del federalismo, su funcionamiento no atenta contra sus principios. Aunque precisa que no ha sido un elemento recurrente en los modernos federalismos -donde la idea de organizaciones separadas administrativamente ha sido la norma-, son acorde a la toma de decisiones en el federalismo a través del consenso. En forma específica señala que “el método colegial puede en efecto permitir la

---

<sup>109</sup> Braun *et al* (2002: 125) consideran que los puntos de veto son estructuras de oportunidad que los actores usan para bloquear decisiones políticas, y que un sistema con múltiples puntos de veto demanda la construcción de compromisos.

<sup>110</sup> Es el caso en Alemania de las tareas conjuntas (*joint tasks*), definidas en la constitución, y el acuerdo administrativo. Las primeras son responsabilidad de los *Länder*, pero permite la participación del gobierno federal, previo acuerdo del *Land*, que mantiene la libertad de definir la orientación de la tarea. En el segundo caso, por ley aprobada por el *Bundesrat* se establecen subvenciones federales, pero con barreras a la interferencias federal y su intervención requiere de un acuerdo administrativo aprobado por el *Land* (Braun *et al*, 2002: 123-124).

<sup>111</sup> La otra tendencia en los sistemas federales destacada por Elazar son el establecimiento de autoridades de propósito especial y organismos mixtos público-privados como mecanismos de *policy making* e implementación (Elazar, 1987: 208).

<sup>112</sup> Como podrían ser en México los *Consejos de Desarrollo Rural Sustentable*, sólo que estos organismos son más para la implementación que para el *policy making*.

preservación de los principios básicos del federalismo mientras alcance la toma de decisiones colectivas” (1987: 208). También considera (1987: 208-209) que:

Hay toda la razón para creer que en el futuro habrá un uso continuado e incremental de arreglos para la toma de decisiones colegiales y el desarrollo de organismos colegiales sobre bases intergubernamentales para dar cabida a las tendencias hacia la descentralización... La diseminación de la toma de decisiones colegiada es una función de la necesidad de los sistemas cada vez más complejos e interrelacionados para tener una hechura de política sencilla o mecanismos de coordinación en un número más grande de campos, incluso.

Los elementos mencionados son precisamente los mecanismos que permiten a un sistema federal funcionar como federalismo, pues garantizan al mismo tiempo el respeto a las áreas de autonomía de las partes federadas y el acuerdo necesario en materias comunes.<sup>113</sup> Si bien pueden existir mecanismos informales que permitan el funcionamiento de un sistema federal, tales no otorgan certidumbre a las partes en el proceso de las políticas. Invariablemente, un sistema federal supone la existencia de mecanismos formales específicos para el proceso de diseño de las políticas concurrentes con participación en las decisiones de las partes del sistema. *Dichos mecanismos constituyen la reedición del acuerdo o pacto federal expresado en la hechura de políticas.*

#### **1.6. Acuerdos o convenios federales para la instrumentación de la política**

El diseño de políticas federales tiende a ser un proceso de relaciones de negociación y coordinación, por lo cual en un federalismo lo más importante no es quién diseña o implementa la política, sino la forma cómo se deciden los procesos, su orientación y contenidos. Lo crítico es que las decisiones deriven de acuerdos o convenios *federales*, que lo serán en tanto sean tomados por las partes del sistema. De hecho, como expone Elazar (1987) el término federalismo se deriva del latín *foedus* que significa *covenant*, el cual se traduce como *convenio* o pacto.

---

<sup>113</sup> Como en Alemania en el caso de la política fiscal donde las acciones unilaterales están casi excluidas del *policy making* y la acción concertada pertenece a los asuntos diarios de *los policy makers* (Braun *et al*, 2002: 141).

Sobre esta base, resulta crítico para el federalismo que los acuerdos o convenios *efectivamente* deriven de la voluntad de las partes y como tal se cumplan. Por esta razón, es poco probable la aparición de efectos perversos en la fase de implementación -como los *efectos locales* por la acción de los gobiernos subnacionales- dado que la misma también resulta del acuerdo previo. Es decir, desde el diseño se establece la pauta sobre la orientación de la política.<sup>114</sup> Dado que el acuerdo y la negociación resultan clave en un sistema cuyo principio esencial es la distribución del poder, el consenso resultante entre las partes de la federación en materia de políticas tiene expresión formal en instrumentos administrativos como *acuerdos* o *convenios federales*, que formalizan y expresan la voluntad de las partes.

### **1.7. Modalidades en el diseño e implementación de políticas**

El diseño e implementación de políticas en un sistema federal puede tener diferentes modalidades: descentralización del diseño, descentralización de la implementación, formulación conjunta de la política concurrente, u otorgamiento de facultades exclusivas o de autoridad para el diseño de políticas propias. En todos los casos, las modalidades definidas son resultado del diseño constitucional o del acuerdo entre los integrantes de la estructura federal.<sup>115</sup> Al respecto, es elocuente la sentencia de Elazar (1987: xv): “el federalismo es un sistema de gobierno basado en la elección y el diseño más que en el accidente o la fuerza”. Esto es, las modalidades de la política se derivan del diseño constitucional o del acuerdo federal. Cualquier otra variación en la forma de decisión podría estar fuera de los rasgos de un sistema federal.

## **2. El diseño federal de la política. Algunos argumentos**

Si se acepta que el federal es un sistema de poder compartido, entonces la negociación y la acción concertada son cuestiones obligatorias en la arena de las políticas. Si bien, los mecanismos para el *policy making* y las

---

<sup>114</sup> Por ejemplo, en Alemania las políticas son diseñadas en el nivel federal e implementadas por los Länder, por ello no hay competición posible durante el proceso de implementación. Casi nada sucede en Alemania sin negociación (Braun *et al*, 2002: 129).

<sup>115</sup> Hay otra vía que Elazar llama por *default* cuando *de facto* un orden de gobierno asume una función en una política, sin tener atribuciones formales o haber sido acordada, pero que le es imperativo asumir. En un sistema federal esta modalidad puede resultar permisible siempre y cuando no entre en conflicto con otro orden de gobierno, al tomar decisiones unilaterales que afectan sus espacios o se pretenda imponer modalidades de políticas.

modalidades de diseño e implementación pueden variar en función del arreglo federal prevaleciente, y del dominio o campo de la política. Como alertan Stein *et al* (2005) la efectividad de las políticas dependen de los procesos críticos que les dan forma -los de discutir, negociar, aprobar e implementar-, y por sí mismos pueden ser tan importantes como los contenidos. Estas aseveraciones tienen mayor peso en un sistema federal, donde la cooperación basada en el acuerdo es parte de su esencia, y la existencia de mecanismos para el intercambio es crucial. Por tanto, en este sistema resulta clave la forma como se discuten, negocian y aprueban las políticas entre las partes.

Ya se ha mencionado que la participación de las entidades federadas en el diseño de políticas nacionales concurrentes es congruente con el funcionamiento de un sistema federal; a la vez, es posible apuntar algunos argumentos que refuerzan la conveniencia de esa participación:

### **2.1. Evita efectos perversos sobre los resultados agregados de la política**

Siendo que “la separación estructural de los sistemas de políticas y administrativo crea fuertes incentivos para pasar por alto los efectos agregados” (Elmore, 1985: 58); bajo un sistema federal, la separación entre los sistemas de diseño y de implementación puede crear efectos perversos sobre los resultados agregados de la política. En tal sentido, resulta lógico que para evitar este problema, las partes federadas también participen en el diseño, a fin que desde el inicio se negocie y acuerde la forma de intercambio de objetivos, con la condición de cuidar los efectos agregados de la política nacional. De otra forma, dado que las entidades federadas gozan de autoridad, podrían realizar el intercambio en forma arbitraria.

### **2.2. Responsabilidad compartida por los resultados de la política**

Conceptualmente bajo un sistema federal, donde el diseño de la política nacional concurrente es responsabilidad de todos los órdenes de gobierno, los resultados de la política también son compartidos. Por tal razón, la participación de las entidades federadas en el diseño de la política nacional, permite compartir las responsabilidades ante los ciudadanos por los resultados de las políticas. En términos de responsabilidad (*responsiveness*), el compartir el



diseño de la política nacional,<sup>116</sup> constituye un argumento para el establecimiento de políticas federales. En caso contrario, los gobiernos compiten en un juego por acreditarse iniciativas populares y trasladar a los otros los costos de programas impopulares o costosos, al mismo tiempo los electores tendrían dificultades para atribuir responsabilidades por resultados del sector público (Wibbels, 2006).

### **2.3. Fortalecimiento institucional en el diseño de políticas**

Dado que un problema en los países en desarrollo es la debilidad institucional de los gobiernos subnacionales (Litvack *et al*, 1998), una vía para fortalecerlos es su participación en el diseño de políticas nacionales, como parte del *aprendizaje institucional* en el *policy making*. Situarlos sólo como ejecutores de políticas no contribuye a su fortalecimiento institucional.

### **2.4. Reconocimiento de la pluralidad y de las diferencias regionales**

El reconocimiento de la pluralidad es un principio político del federalismo. En contrasentido, un problema inherente a las políticas nacionales, dada su aplicación uniforme, es que no suelen reconocer diferencias entre regiones u otros niveles territoriales. Por este no reconocimiento es posible que los efectos y resultados de las políticas nacionales no sean uniformes.<sup>117</sup> Este problema, se resuelve conceptualmente en un sistema federal con la inclusión de las entidades federadas -e incluso municipalidades- como actores en el diseño de las políticas nacionales. Esta participación refuerza y mantiene la esencia del sistema, que es el reconocimiento a la diversidad en el diseño de las políticas concurrentes como instrumentos para tratar de disminuir las diferencias iniciales.

### **2.5. Inclusión de las preferencias locales**

Al admitir la existencia de más de un orden de gobierno, el sistema federal también permite el reconocimiento de las diferencias en las preferencias de consumidores-votantes sobre la provisión de bienes y servicios públicos

---

<sup>116</sup> Lo que Wibbels (2006) llama la *dual national/subnational accountability*.

<sup>117</sup> Por ejemplo en Cabrero *et al* (1997) se documentan efectos regionales diferenciados en las capacidades administrativas e institucionales de los gobiernos estatales para gestionar las políticas nacionales descentralizadas de educación, de salud, y de desarrollo regional y combate a la pobreza.

locales (Tiebout, 1956). Dado que el nivel de gasto para bienes públicos locales refleja las preferencias de la población más adecuadamente de lo que pueden ser reflejadas en el nivel nacional (Tiebout, 1954: 416); en términos de política, una federal diseñada con la participación de las entidades federadas reflejará mejor las preferencias locales.

### **3. Integración de la perspectiva federalista en un modelo de análisis**

Los elementos expuestos en el apartado anterior configuran *la perspectiva federalista para el análisis de diseño de una política nacional*, pero no necesariamente son una secuencia inflexible para valorar si una política nacional determinada se formuló conforme al federalismo. Sin embargo, dichos elementos tienen mayor sentido cuando se les integra en un modelo para analizar el diseño de una política desde la perspectiva del federalismo.

Gráficamente (ver figura 1), este modelo parte del tipo de arreglo federal vigente, desde el cual se determinan los órdenes de gobierno actores en el *policy making*, y las competencias formales y reales de cada uno de ellos en el proceso. Desde esta base se identifican las competencias exclusivas y concurrentes de los órdenes de gobierno. Estas últimas estarán sujetas al juego de las políticas en el sistema federal, a los procesos de acuerdo y negociación a través de los mecanismos federales decisorios establecidos. Como por diseño constitucional sólo se establecen las materias concurrentes, pero no las funciones específicas, los mecanismos decisorios *ad hoc* permitirán establecer los roles que cada orden de gobierno tendrá en el proceso. A través de estos mecanismos se acuerdan el contenido y modalidades de la política, lo cual se plasma en convenios o acuerdos federales para la instrumentación de la misma. Estos acuerdos son la base para determinar el rol final de cada orden de gobierno en el proceso.

Los escenarios posibles de los acuerdos son:

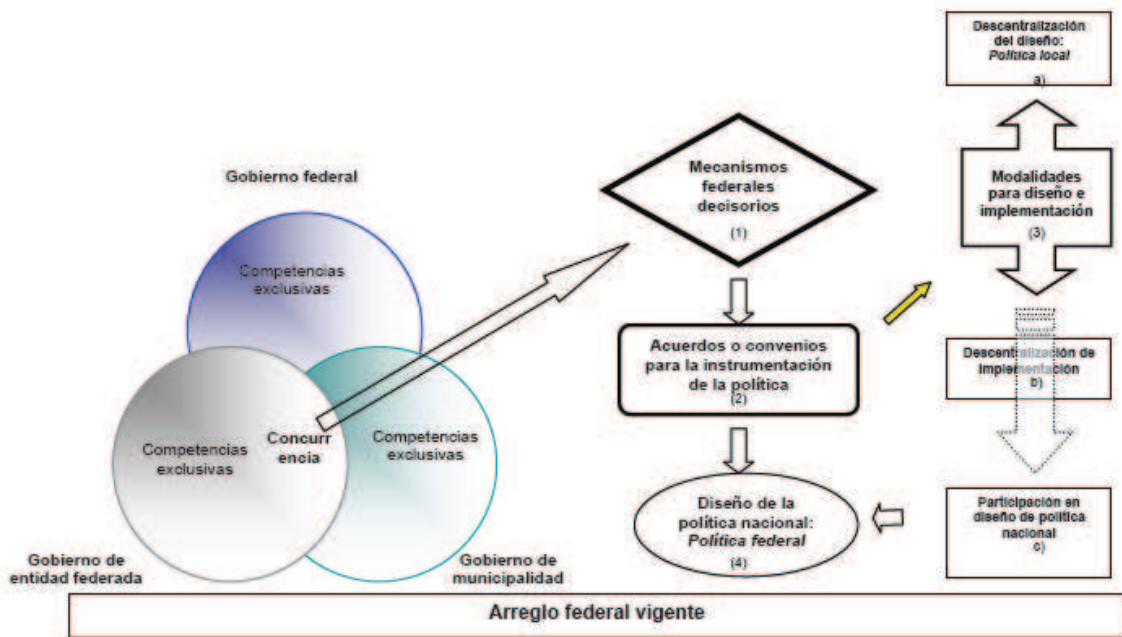
- a) *Descentralizar el diseño de la política* hacia los gobiernos locales, por lo cual dejará de ser *federal* para convertirse en *local*, pero surgida del acuerdo federal.
- b) *Descentralización de la implementación*. El orden nacional diseñe y los gobiernos locales implementen la política.

c) *Diseño federal de la política.* El acuerdo es que todas las partes de la federación participen en el diseño de la política.

Las últimas dos opciones darán lugar a políticas nacionales denominadas *federales*, porque surgen del acuerdo federal y los integrantes de la federación participan de alguna forma en el diseño o en la implementación.

Si bien el modelo sólo esquematiza lo que ocurriría idealmente en un sistema federal, constituye una herramienta para analizar el diseño de políticas nacionales desde la perspectiva del federalismo. Ciertamente es que la validación empírica de este modelo requiere seleccionar una política nacional concurrente para verificar la congruencia del proceso de su diseño con el federalismo.

**Figura 1**  
*Modelo para el análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes desde la perspectiva del federalismo*



### **III. La perspectiva federalista en el análisis de diseño de la política nacional de desarrollo rural sustentable**

En el capítulo anterior se establecieron los elementos que identifican al diseño de políticas nacionales concurrentes en un sistema federal, los cuales configuran la perspectiva federalista para el análisis de diseño de políticas. Ya con datos empíricos se aplica dicho enfoque a la política nacional concurrente de desarrollo rural sustentable.

#### **1. La política de desarrollo rural desde la perspectiva federalista**

##### **1.1. Arreglo federal de México: un sistema de poder compartido**

En México el sistema federal es de poder compartido, al coexistir competencias exclusivas y concurrentes entre los tres órdenes de gobierno. En principio, desde la Constitución General se establecen en forma explícita las competencias exclusivas para el gobierno federal -en la figura del Ejecutivo (Art. 89)-; para los municipios (Art. 115); y para los estados a través de competencias residuales (Art. 124). Por su parte, la concurrencia intergubernamental está prevista en diversas materias a través de la coordinación entre órdenes de gobierno, y la definición de obligaciones del Estado mexicano. En el primero caso se establece la coordinación en el desarrollo de pueblos y comunidades indígenas (Art. 2do., apartado B); seguridad pública (Art. 73, frac. XXIII); la educación (Art. 73, frac. XXV), los asentamientos humanos (Art. 73, frac. XXIX-C); la protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico (Art. 73, frac. XXIX-G); la protección civil (Art. 73, frac. XXIX-I); el deporte (Art. 73, frac. XXIX-J); el turismo (Art. 73, frac. XXIX-K); la pesca y acuacultura (Art. 73, frac. XXIX-L); el fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa (Art. 73, frac. XXIX-N); y el registro civil (Art. 130, párrafo séptimo).

En lo relativo a las obligaciones del Estado -en un sentido amplio y de manera implícita-, si una función es asignada al Estado, y la Constitución establece que son parte del mismo el gobierno federal, los estados y los municipios (Art. 3ro); se entiende que toda función asignada al Estado es concurrente por definición. Es el caso de la educación (Art. 3ro.); los derechos de la niñez (Art. 4, párrafos octavo y noveno); el derecho a la información (Art.

6to); la seguridad pública (Art. 21, párrafo noveno); la rectoría del desarrollo nacional (Art. 25); la planeación democrática (Art. 26); y el desarrollo rural integral (Art. 27, frac. XX), la materia que nos ocupa.

Pese a que un balance preliminar entre las competencias concurrentes y exclusivas para cada orden de gobierno, indica un sesgo hacia el gobierno federal, es indudable que el sistema federal en México se puede clasificar como de poder compartido. Sin embargo, la concurrencia prevista en la Constitución -que denota el poder compartido-, no garantiza que en la práctica las funciones asignadas a cada uno de los órdenes de gobierno, sean igual de relevantes. En términos de políticas, es importante revisar la relevancia de las funciones relativas a la toma de decisiones, de cada orden de gobierno en una materia determinada. Siendo un sistema federal, existe el supuesto de una toma de decisiones conjuntas que puede dar como resultado una división funcional de tareas entre órdenes de gobierno. En el caso de la política de desarrollo rural sustentable, como se documentará, las decisiones principales y su diseño corresponden al gobierno federal. Pese a la concurrencia, en la práctica el gobierno federal mantiene la exclusividad de estas decisiones. La concurrencia hasta ahora sólo aplica para la descentralización, la implementación y la operación de la política.

## **1.2. El Municipio, un actor emergente en el *policy making* nacional**

En México formalmente sólo el gobierno federal y los estados componen la estructura federal (Art. 40, CPEUM). Sin embargo, por determinación constitucional y de hecho, concurren tres órdenes de gobierno sobre diversas materias de políticas. Es decir, desde la perspectiva de las políticas sólo es una formalidad que dos órdenes de gobierno compongan la estructura federal. En la constitución se incluye al Municipio en prácticamente todas las materias concurrentes o coordinadas. Esto se debe a que al Municipio se le reconoce como parte del Estado mexicano (Art. 3ro.), como poder público (Art. 105), y como orden de gobierno (Art. 115), lo cual le otorga participación formal en diversas materias de políticas. Aunque estos reconocimientos no implican necesariamente que participe como actor en todos los casos, si le otorgan legitimidad para serlo en el *policy making* nacional y en el federalismo.

Un dato que ilustra la participación del Municipio como actor *de hecho* en la política concurrente de desarrollo rural, es la controversia constitucional interpuesta (2004) por el Ayuntamiento de Mérida, Yucatán en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; por haber aprobado en el artículo 12, párrafo 2do., del *Presupuesto de Egresos de la Federación 2004* que al menos el 25% de las *Aportaciones* del municipio (Ramo XXXIII) fuera destinado al *Programa de Desarrollo Rural Sustentable*, y que el *Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable* decidiera el destino de los recursos (SCJN, 2005b):

*Al menos el 25% de los recursos asignados dentro del ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, en lo que respecta al fondo de aportaciones para la infraestructura social, podrán ser destinados, con la aprobación del Cabildo o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, a actividades productivas del sector primario.*

La misma fue resuelta a favor del municipio. Esta actuación no ha sido generalizada, pero ilustra la capacidad del Municipio como actor relevante en el *policy making* del desarrollo rural sustentable en el sistema federal en México. Si bien, sólo la indagación empírica podrá indicarnos el alcance de esta relevancia.

### **1.3. Distribución de competencias entre órdenes de gobierno en el desarrollo rural sustentable**

En la política nacional de desarrollo rural sustentable, el precepto que establece la participación de los tres órdenes de gobierno, es el artículo 27, fracción XX, de la Constitución:

*El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público, [cursivas nuestras].*

La legislación secundaria que reglamenta este precepto y define las materias de coordinación y las funciones de cada orden de gobierno en la política, es la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* (LDRS), la cual desagrega la competencia concurrente en funciones específicas para cada gobierno.

Es necesario mencionar que la distribución formal de competencias entre gobiernos en la política de desarrollo rural, no sólo se da por la vía constitucional o legal, también se da por la vía administrativa. Ésta desagrega las funciones definidas en la Ley, en una serie de instrumentos administrativos, como las *reglas de operación* que expide la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); los *convenios de coordinación* entre el gobierno federal, los estados y los municipios; los *anexos de ejecución*, y los acuerdos de los *consejos* mexicano, estatales y municipales de desarrollo rural sustentable. Sin embargo, un medio adicional y potencial de distribución de funciones son los posibles acuerdos directos entre los tres órdenes de gobierno, y lo que de hecho realiza cada uno en la política.

La distribución de competencias y funciones en la política de desarrollo rural -a través de lo constitucional, lo legal y lo administrativo-, reafirma la participación del Municipio, y no sólo de los dos órdenes que componen la estructura federal. Pese a esta distribución, se requiere de un análisis minucioso de las competencias y funciones para determinar su relevancia, y los posibles escenarios de equilibrio o desequilibrio a favor de un orden de gobierno, no sólo desde los instrumentos formales, sino también desde la evidencia empírica, para determinar la participación real de estados y municipios, y sus reacciones frente al control y centralización de la política por parte del gobierno federal.

#### **1.4. Concurrencia formal en la política de desarrollo rural sustentable**

Dentro de una política concurrente, es regular que existan funciones reservadas a algún gobierno y funciones compartidas, que en conjunto configuran la concurrencia. Más allá del imperativo constitucional para la concurrencia (Art. 27, frac. XX, CPEUM), en la política de desarrollo rural la desagregación de funciones entre gobiernos se deriva de los documentos legales y administrativos mencionados (*Ley de Desarrollo Rural Sustentable*,

*reglas de operación y convenios de coordinación*). Particularmente la LDRS (Art. 5to.) define el marco formal de la concurrencia:

En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país...

Lo sustantivo de la concurrencia sobre el diseño de la política se define en la LDRS pues los demás instrumentos sólo atienden cuestiones operativas (ver cuadro 6).

**Cuadro 6**

<b>Concurrencia en la política nacional de desarrollo rural sustentable</b>		
<b>Gobiernos</b>	<b>Funciones</b>	<b>Observaciones</b>
Federal, estatal	Participación en el <i>Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural</i> para: - Coordinación de actividades de difusión y promoción de programas. - Promoción de la participación de organizaciones, agentes y sujetos del sector en regiones, estados y municipios (Art. 17).	Formalmente no se contempla la participación de los estados en el CMDRS, pero tienen una representación, aunque mínima respecto al gobierno federal, a través de los secretarios estatales de desarrollo rural o agropecuario.
Estatal	Hacer del conocimiento público los programas derivados de los convenios, así como la aplicación, distribución y entrega de los recursos a nivel de beneficiario (Art. 27, frac. IV).	Explícitamente se les ubica como promotores y ejecutores de los programas del gobierno federal.
Federal	Coordinación de acciones de dependencias y entidades relacionadas con el desarrollo rural sustentable (Art. 19)	A cargo de la Comisión Intersecretarial del Gobierno Federal.
Federal, estatal, municipal	Participación en convenios para propiciar la concurrencia y la corresponsabilidad de los órdenes de gobierno en la ejecución de acciones vinculadas al desarrollo rural sustentable (Art. 23, párrafo segundo)	Se menciona <i>la corresponsabilidad en la ejecución de acciones</i> , no en las <i>decisiones de la política</i> , lo cual confirma que se ubica a estados y municipios como agentes del gobierno federal.
Federal y estatal	Representación en consejos estatales y municipales de desarrollo rural sustentable (Arts. 24 y 25).	Los funcionarios federales y estatales siempre tienen representación en mecanismos locales.  Los estados no tienen representación en mecanismos nacionales.  Los municipios no tienen representación en los consejos Mexicano, y estatales, sólo en los distritales.

Fuente: Diputados (2007).

Las funciones listadas sólo denotan la concurrencia de la política, pero no evidencian si ha sido diseñada bajo un proceso federal. Lo que sí es claro es que la interpretación o traducción de la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* en *reglas de operación* ha estado a cargo del gobierno federal a través de la



SAGARPA, sin que haya evidencia de la participación o acuerdo con estados y municipios. Considerando que el análisis de diseño de la política desde la perspectiva del federalismo va más allá de la formulación de unas *reglas*, metodológicamente se deben identificar los procesos o mecanismos mediante los cuales se definieron o decidieron las funciones de cada gobierno en la formulación de la política. Si las políticas federales requieren de mecanismos igualmente federales para su formulación, a continuación se identifican los mecanismos, formales e informales, en el origen y formulación de la política.

### **1.5. Mecanismos federales decisorios en el diseño de la política**

Como se ha expuesto, en la política de desarrollo rural sustentable existen funciones centralizadas -como el diseño- y concurrentes -como la implementación- entre órdenes de gobierno. Para el federalismo es crítico indagar cómo se determinaron tales funciones: por diseño constitucional o legal, por acuerdo, o por imposición de algún gobierno sobre otro. La revisión jurídica indica una política de tipo federal por la participación de todos los órdenes de gobierno en el proceso de la política, pero no es suficiente para etiquetarla con tal adjetivo. Hay que determinar en qué grado la política ha requerido de la acción concertada y de la negociación entre los tres órdenes de gobierno para la asignación de funciones. A tal efecto, vale identificar los mecanismos o procesos en el origen a la política, y si alguno es de tipo federal.

La revisión de mecanismos permite identificar cuatro: legislativos, administrativos, políticos e informales. En términos del federalismo, es preciso conocer el peso de las entidades federativas en las decisiones que configuran el origen y diseño de la política. El primero de éstos es el proceso legislativo que dio origen a la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* -recordando que una de las cámaras del Congreso es el Senado, que formalmente representa a los estados. El segundo es el *Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable*, mecanismo formalmente colegiado pero que no contempla la representación directa de los estados. El tercer tipo se relaciona con la posible participación de entidades y municipios en el diseño de la política, a través de sus organizaciones nacionales como la *Conferencia Nacional de Gobernadores* (CONAGO), y la *Conferencia Nacional del Municipio Mexicano*. El último tipo de mecanismos, el informal, se refiere a la participación de actores no formales en

el sistema federal como organizaciones de productores -productivas y corporativas-, e identificando el peso de las entidades y municipios en los procesos de negociación con éstas. Es el caso de las movilizaciones sociales de productores en 2003 que derivó en la firma del *Acuerdo Nacional para el Campo*, que estableció obligaciones al Estado mexicano, relativas a la aplicación de la política de desarrollo rural sustentable.

### **1.5.1. Mecanismos y procesos legislativos en el origen y diseño de la política**

Hay toda una historia de encuentros, desencuentros y contradicciones entre los actores políticos relevantes -fracciones parlamentarias del Congreso, y el Ejecutivo federal- en el origen de la política de desarrollo rural sustentable, quienes en algún momento argumentaron el federalismo para otorgar o negar su apoyo, o vetar el proyecto de ley. En realidad defendieron más un interés político que una posición, en función del espacio gubernamental que ocupaba cada fuerza o actor en determinada coyuntura política. Vale adelantar que en este proceso la participación formal o real de los estados fue escasa.

La LVII Legislatura (1997-2000) marcada por la pérdida de mayoría en la Cámara de Diputados del partido en la Presidencia de la República (PRI), fue el contexto para el surgimiento de iniciativas sobre una *Ley de Fomento Agropecuario para el Desarrollo Rural*, para reglamentar por primera vez la obligación del Estado de promover un desarrollo rural integral (Art. 27, frac. XX). Estas iniciativas imponían nuevas obligaciones al Estado en materia agropecuaria. Hubo tres: del PAN (3 de noviembre de 1999); de la Comisión de Agricultura con la participación de diputados del PAN, PRD y PT (11 de diciembre de 1999); y del PRI (13 de diciembre de 1999). A partir de éstas la Comisión de Agricultura fue la encargada de presentar el *Proyecto de Ley de Desarrollo Rural* al pleno de la Cámara de Diputados. Se aprobó el 27 de abril de 2000, ya al final del periodo legislativo, con los votos del PAN, PRD y PT, y el voto en contra del PRI, por las obligaciones que imponía al Ejecutivo federal, ya que todavía mantenía la Presidencia de la República. Se puede decir que fue un proyecto de ley de transición: para su aprobación definitiva debía pasar de la cámara de diputados a la de senadores; de la LVII a la LVIII Legislatura; y en los tiempos de una presidencia de la República que pasaba del PRI al PAN.

Bajo el contexto de una nueva legislatura, otra cámara y un nuevo gobierno, en el Senado de la República, tanto el PRI como el PAN asumieron una posición y argumentos totalmente contrarios a los que habían tenido en la Cámara de Diputados en la anterior legislatura en la aprobación de la Ley. Ahora el PRI votó a favor de la ley, junto con el PRD; y el PAN votó en contra. La ley fue aprobada en el Senado el 27 de diciembre de 2000, para variar, en los últimos días del primer periodo ordinario de sesiones. Curiosamente, en el Senado el PAN para oponerse a la ley, utilizó los argumentos que el PRI había empleado para aponerse a la misma en la Cámara de Diputados:

Técnica jurídica y legislativa imprecisa, pues presenta reglas confusas respecto del carácter imperoatributivo que debe observar toda ley. No es claro en el alcance de los compromisos del Estado, las fuentes de los recursos y las formas de organización para hacerlo llegar a los beneficiarios, con lo que puede caer su aplicación en los errores asistencialistas al correcto y sano fomento de la producción agropecuaria y el desarrollo rural.<sup>118</sup>

Y viceversa, el PRI en el Senado empleó algunos argumentos que el PAN había usado en la Cámara de Diputados. El resultado de esta etapa, fue que el 15 de abril de 2001, en el inicio del segundo periodo ordinario de la LVIII Legislatura, el proyecto de Ley fue vetada por el nuevo presidente Vicente Fox, porque “contraviene el federalismo y la soberanía de estados y municipios”. Finalmente se tuvo que negociar y consensuar entre las fracciones parlamentarias representadas en la Cámara de Diputados y la Senadores, y el Poder Ejecutivo, una nueva Iniciativa, ahora de la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. Ésta fue presentada al pleno de la Cámara de Diputados el 27 de abril de 2001, por el Dip. Edgar Flores Galván, a nombre de las fracciones parlamentaria del PRI, PRD, PT, PAS y Convergencia por la Democracia, y fue aprobada por unanimidad el 23 de octubre de 2001, incluyendo el voto del PAN (Cámara de Diputados, 2001c). El 13 de noviembre del mismo año fue

---

<sup>118</sup> Ordórico Vázquez Bernal (Cámara de Diputados 2000), al presentar la posición de la fracción parlamentaria del PRI en la Cámara de Diputado (LVII Legislatura) en contra del Proyecto de Ley de Desarrollo Rural (27 de abril de 200); y Juan José Rodríguez Prats (Cámara de Senadores (2000), al presentar la posición de la fracción parlamentaria del PAN en la Cámara de Senadores (LVIII Legislatura) en contra del Proyecto de Ley de Desarrollo Rural (27 de diciembre de 2000).

aprobada por el Senado por mayoría, con sólo un voto en contra del PVEM<sup>119</sup> (Cámara de Senadores, 2001),<sup>120</sup> y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 7 de diciembre de 2001.

En este proceso legislativo se pueden destacar algunos destellos de federalismo, favorables y contrarios. A favor, que en tanto el Senado de la LVIII Legislatura dictaminaba el proyecto de *Ley de Desarrollo Rural*, recibió comunicación de los congresos estatales de Coahuila, Guanajuato (19 de octubre de 2000) y de Nayarit (25 de octubre de 2000), solicitando “que a la brevedad posible revise, discuta y apruebe en su caso, la iniciativa de Ley de Desarrollo Rural, que le fue remitida por la H. Cámara de Diputados.” Y ante el veto presidencial a la Ley del 15 de marzo de 2001, el congreso de Baja California envió comunicación manifestando “respaldo solidario a la ley de Desarrollo Rural en los términos en que fue aprobada por la LVII Legislatura Federal” (10 de abril de 2001). A su vez, el Congreso de Colima solicita a la Cámara de Diputados “que se establezcan los mecanismos necesarios en este año para la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural” (27 de junio de 2001). Por otra parte, los argumentos que se esgrimieron a favor del federalismo eran válidos, lo cual denota que en algún momento tanto el PRI como el PAN tuvieron razón cuando se opusieron y apoyaron el proyecto de ley, respectivamente. Al respecto el senador Juan José Rodríguez Prats (PAN) al presentar la oposición del PAN al proyecto de ley de desarrollo rural argumentó (Cámara de Senadores, 2000):

---

<sup>119</sup> Según argumentó la senadora Gloria Lavara del PVEM: “Una ley para favorecer verdaderamente el desarrollo sustentable, debe tener algo más que el nombre.” Por lo cual formuló un voto particular para “que exista un ordenamiento que en verdad regule y promueva un auténtico desarrollo rural sustentable” (Diario de Debates del Senado de la República, del 13 de noviembre de 2001).

<sup>120</sup> Algunos referencias al federalismo de los grupos parlamentarios en el Senado de la República al aprobar el proyecto de la Ley fueron (Cámara de Senadores, 2001): “No tenemos duda que urge una ley que establezca obligaciones claras para el Ejecutivo Federal en materia de desarrollo rural, que sea un mandato legal a la necesidad de coordinar las dependencias y entidades del sector público relacionadas con el campo, que se destierre la discrecionalidad del Ejecutivo en la definición de programas de apoyo a los campesinos, que exista obligación de planificar las acciones de impulso al campo mexicano por citar sólo algunos” (Rodimiro Amaya Téllez, del PRD); y que “si la finalidad es el bienestar de la población rural, no nos desviemos del objetivo; es decir, no supongamos que la institución, de una larga fila de consejos, comisiones, comités, distritos y demás organismos, es la solución a problemas que exigen solamente la formulación y aplicación de políticas públicas que, ante todo, lleguen oportuna y eficazmente al campesino. Esta posición, en consecuencia, está directamente vinculada la convicción federalista; federalizar en serio es la estrategia más segura para que esas políticas públicas posean correspondencia con los hechos y sean ejercidos por las autoridades más cercanas a las necesidades de la población (Francisco Fernández de Cevallos del PAN).

Aquí escuchamos, con gran entusiasmo y atención, la propuesta del senador César Camacho de mandar a las entidades federativas muchísimas materias, curiosamente, esta Ley de Desarrollo Rural, habla de descentralizar y de federalizar; pero desafortunadamente sus propios contenidos, sus propios mecanismos están llevándonos de nuevo a concentrar poder en las autoridades centrales.

De hecho, el contenido refutado, primero por el PRI en la Cámara de Diputados, y después por el PAN en la Cámara de Senadores, era la obligación de los estados y municipios de:

Destinar un mínimo de 10% de las aportaciones federales, para el desarrollo rural de sus demarcaciones y aportar una cantidad igual a dichos recursos” (sic) Art. 146 del Proyecto de Ley de Desarrollo Rural.

Al final, en el nuevo proyecto de ley, ahora de *desarrollo rural sustentable*, el contenido contrario al federalismo fue eliminado.<sup>121</sup>

Sin embargo, contrario para el federalismo, fue que las intervenciones de los senadores, en ambas legislaturas, si bien hicieron algunas alusiones al mismo,<sup>122</sup> en todo momento fueron a nombre de sus fracciones parlamentarias, nunca al de los estados que formalmente representaban. Es decir, en este proceso la representación federal de los estados en la Cámara de Senadores no fue funcional al federalismo.

Una ley que incluye al federalismo y la descentralización como criterios rectores, en realidad fue negociada básicamente entre la cámara de diputados y el gobierno federal (Ejecutivo), con participación escasa de la cámara de senadores, y sin participación de los estados.

---

<sup>121</sup> Que al imponer obligaciones de desarrollo rural a los municipios, omitía considerar que no todos los municipios son rurales, como suponía el proyecto.

<sup>122</sup> Como la del senador José Bonilla Robles (PRI) quien dijo “el federalismo y descentralización constituye otra expresión democrática de esta ley, sobre todo en cuanto se refiere a la constitución de Consejos Estatales Agropecuarios, que serán foros de opinión para el desarrollo rural”; y del senador Daniel López Nelio (PRD), quien mencionó “la iniciativa impulsa el concurso y delimita la responsabilidad de los 3 niveles de gobierno en la planeación, implementación de acciones que permitirá un más claro y mejor ejercicio del federalismo. La propuesta implica una reconceptualización del federalismo al disponer prácticas horizontales para la toma de decisiones, la creación del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural, sus equivalentes en los niveles estatal, municipal y en el Distrito Federal” (Cámara de Senadores, 2000).

### **1.5.2. Mecanismos formales en el diseño de la política de desarrollo rural**

El ejercicio de competencias concurrentes en un sistema federal supone la existencia de mecanismos formales para el acuerdo y la negociación, que constituyen los signos distintivos de la hechura de políticas en un federalismo. Para la política de desarrollo rural, pese al señalamiento que “el federalismo y la descentralización de la gestión pública serán criterios rectores para la puesta en práctica de los programas de apoyo para el desarrollo rural sustentable” (Art. 23, LDRS), no existe un mecanismo de tipo federal para su diseño. El único mecanismo formal para su discusión pero no para su formulación, es el denominado *Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable* (Art. 17, LDRS). Además, no se contempla la representación de los estados en su integración. Éstos sólo se incorporan hasta 2003 a través de una representación de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA),<sup>123</sup> con cinco asientos, uno por la presidencia de la asociación y cuatro más por las regiones Centro, Centro Occidente, Sur Sureste y Noreste.

En términos prácticos la composición del Consejo (Ver cuadro 7) no es una instancia colegiada para tomar decisiones de tipo federal por varias razones:

- i. Es una instancia consultiva del gobierno federal (Art. 17, LDRS), no de la federación, que emite opiniones sobre la política o en el mejor de los casos, otorga su aprobación a propuestas formuladas por la SAGARPA.
- ii. El tipo de representación es más gubernamental (gobierno federal), y sectorial que federal, ya que integra a organizaciones nacionales de tipo productivo y corporativo (CNC, CCI, UNORCA).
- iii. La representación del gobierno federal como de las organizaciones de productores, es con mucho mayor que las de los estados. Sólo como referencia, el 29 de febrero de 2009 el *Consejo Mexicano* contaba con 45 integrantes, 23 de instituciones gubernamentales (15 de los cuales eran del gobierno federal, 6 de los estados, 2 del Congreso de la Unión), y 22 de organizaciones productivas y corporativas.

---

<sup>123</sup> Actas de las sesiones del *Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable* de fechas 29 de enero de 2003, y del 26 de marzo de 2009.

- iv. No existe la obligatoriedad de incluir a los estados.<sup>124</sup>
- v. Los municipios no tienen representación en el *Consejo*, pese a estar constituidas tres asociaciones nacionales agrupadas en la CONANM.
- vi. Básicamente el Consejo Mexicano ha tendido a convertirse en un mecanismo de concertación del sector agropecuario, no para el desarrollo rural ni para la toma de decisiones federales sobre la política.

Cuadro 7

<i>Integración del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable</i>								
Representación	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gobierno Federal	7	9	11	8	10	8	12	14
Gobiernos Estatales	5	2	3	0	12	1	32	33*
Gobiernos Municipales	0	0	0	0	0	0	0	0
Organizaciones sociales	9	11	12	15	14	16	17	30
Organizaciones privadas	14	12	9	9	13	10	10	14
Congreso de la Unión	2	4	2	2	1	1	1	4
Organizaciones gremiales	0	2	2	2	1	0	3	3
Sistemas productos	0	0	0	0	19	8	17	55
Totales	37	40	39	36	70	44	92	153

\* Incluye una representación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), y 32 representantes de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario.

**Fuente:** Elaboración con base en actas del Consejo Mexicano para el DRS ([www.cmdrs.gob.mx](http://www.cmdrs.gob.mx)).

Por su integración el *Consejo Mexicano* se asemeja a un mecanismo de tipo colegiado, pero no de corte federal sino sectorial, ya que tiene mayor peso y número la representación de las organizaciones de productores que la de los estados. Además la representación de éstos se integra por medio de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Rural, que bien puede ser una organización gremial y no necesariamente de los estados, los cuales no tienen representantes directos o de la Conferencia Nacional de Gobernadores. Con esta salvedad, el *Consejo Mexicano* parece ser un mecanismo para determinados acuerdos sobre el contenido de la política en la escala nacional, aunque no desde una perspectiva federal. Su contraparte en los estados, distritos y municipio, los *consejos de desarrollo rural sustentable*, resultan ser organismos exclusivamente para la implementación.

Por otro lado, la LDRS contempla una *comisión intersecretarial* para llevar a cabo la concurrencia de programas en el medio rural entre las

<sup>124</sup> Este esquema se replica en los consejos estatales, donde no existe la obligación de incluir a los municipios. Sólo en los Consejos Distritales se incluye la representación de los municipios. Sin embargo, no se definen los criterios para integrar esa representación.

dependencias del ejecutivo federal, cuyo eje es el denominado *Programa Especial Concurrente* (PEC), cuya formulación corresponde exclusivamente al gobierno federal. En ese sentido, dado que la concurrencia se plantea sólo entre estas dependencias, el adjetivo más adecuado debería ser *coordinado*. La concurrencia de un programa en el nivel federal daría lugar a la participación de estados y municipios en la formulación del programa, ya que el desarrollo rural es materia concurrente entre los tres órdenes de gobierno. Empero, no existe una *comisión intergubernamental* como mecanismo para llevar a cabo la concurrencia entre los órdenes de gobierno que por diseño constitucional tienen competencia en la política de desarrollo rural y donde tuvieran representación, al menos, la CONAGO y la CONAMM.

### **1.5.3. Mecanismos informales en el origen y formulación de la política**

Una serie de movilizaciones de productores a inicios de 2003 debido al fin de la protección de productos agropecuarios dentro del TLC, cuya demanda principal fue la revisión del capítulo agropecuario del mismo, mostró que la política de Estado, formalmente plasmada en la LDRS, aún no se concretaba. Estas movilizaciones obligaron al gobierno federal a establecer *mesas de diálogo* para negociar con los productores sus demandas. Después de tres meses estas negociaciones culminaron en la firma del *Acuerdo Nacional para el Campo* el 28 de abril de 2003, aunque las partes tuvieron una visión distinta de los acuerdos firmados.<sup>125</sup> Pese a que el movimiento estuvo fuera de los cauces institucionales establecidos para la política, al *Consejo Mexicano de DRS* se le atribuyó, entre otras cosas, la tarea de dar seguimientos a varios puntos convenidos en el acuerdo.<sup>126</sup>

En estas negociaciones y en la firma del Acuerdo los estados literalmente fueron espectadores, pese a que se consideró “al federalismo

---

<sup>125</sup> *Con visiones opuestas, Fox y líderes agrarios firman el Acuerdo Nacional para el Campo, La Jornada*, 28 abril de 2003. Entre otras cosas, se acordó un fondo de emergencia de 2 mil 800 millones de pesos, de los 20 mil millones que demandaban las organizaciones; consultas para determinar si se solicita a Estados Unidos y Canadá una revisión del capítulo agropecuario del TLCAN; el anuncio de la reglamentación de la Ley de Desarrollo Rural; promesa que se aplicará la política de cupos, y se modificarían las reglas de operación. “Promesas, parte sustancial del acuerdo para el agro” *La jornada*, 28 de abril de 2003.

<sup>126</sup> Como opinó Blanca Rubio en su artículo *El acuerdo nacional, solución o estrategia para desmovilizar* (*La Jornada*, 29 de abril de 2003): “Las organizaciones campesinas enfrentan hoy la posibilidad de sumergirse en una guerra burocrática de manera parcial y aislada para conseguir el cumplimiento de las promesas y los acuerdos firmados.”



como el inicio y condición en el diseño de las políticas públicas” y “que los instrumentos de política pública que se diseñen y concerten dentro del Acuerdo Nacional para el Campo, deberán ser impulsados dentro del marco del federalismo” (ANC, 2003).<sup>127</sup> Los gobernadores sólo asistieron a los actos protocolarios de inauguración de las mesas de diálogo el 10 de febrero de 2001,<sup>128</sup> y al de firma del Acuerdo el 28 de abril de 2003, con la asistencia de la mayoría de ellos. El contenido del Acuerdo corrobora lo dicho ya que hay muchos puntos del Acuerdo donde el gobierno federal se compromete a promoverlo ante los estados, lo cual evidencia que no fueron negociadores del Acuerdo. Al respecto el punto 14 es muy claro:

El Ejecutivo Federal y las organizaciones firmantes de este Acuerdo Nacional para el Campo reconocen que una mayor participación directa de los gobiernos de las entidades federativas es un elemento indispensable para enfrentar la situación adversa que prevalece en el medio rural. Bajo esta premisa, y respetando la soberanía de los poderes locales, se invita a los gobiernos de las entidades federativas a que se adhieran al presente Acuerdo Nacional para el Campo...”

### **1.6. Convenios federales para la instrumentación de la política**

Un supuesto en un sistema federal es la existencia de convenios que surgen de la negociación y del acuerdo entre las partes del sistema. Para la política nacional de desarrollo rural, lo relevante no es que existan los *convenios*, denominados *de coordinación para el desarrollo rural sustentable*,<sup>129</sup> pues están previstos en la Ley de DRS (Art. 19), precisamente en el capítulo III *De la federalización y la descentralización*. Ahí, se prevé cuáles serán las materias de los convenios (Ver cuadro 8).

Lo significativo del proceso es que los convenios efectivamente derivan de un acuerdo o negociación entre el gobierno federal y los estados. Para este

---

<sup>127</sup> Si bien en el Senado, Dulce María Sauri Riancho declaró “la importancia de haber alcanzado un conjunto de medidas para atender la situación de emergencia en el campo, sobre todo por la concertación entre organizaciones de productores, el gobierno federal y los estados” (*Legisladores, empresarios y especialistas, escépticos ante el pacto para el campo*, La Jornada, 29 de abril de 2003).

<sup>128</sup> Felipe González de Aguascalientes (PAN), Manuel Ángel Núñez Soto de Hidalgo (PRI), y Ricardo Monreal Ávila de Zacatecas (PRD)

<sup>129</sup> Celebrados entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y los estados.

caso, el *Consejo Mexicano* para el DRS no es el mecanismo para la discusión y negociación de los convenios. Formalmente éstos resultan de un acuerdo particular entre cada estado y el gobierno federal, sin mediar mecanismo federal alguno. Así, para cada ejercicio fiscal se firman desde 2003 *convenios para el desarrollo rural sustentable*, entre el gobierno federal, a través de la SAGARPA, y los estados. Posteriormente en los estados se firma con cada uno de los municipios un *Anexo de Ejecución de la Alianza Municipalizada*, con la participación de la Delegación Federal de la SAGARPA.

**Cuadro 8**

<b>Contenidos de la política de desarrollo rural sustentable</b>
<b>Materias de los convenios entre el gobierno federal y los estados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corresponsabilidad en las acciones del desarrollo rural (Art. 23, párrafo segundo).</li> <li>• Creación de consejos estatales, distritales de desarrollo rural sustentable (Art. 24);</li> <li>• Definición de responsabilidades de cada uno de los órdenes de gobierno en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas sectoriales (Art. 27, párrafo primero);</li> <li>• Responsabilidad de los gobiernos de las entidades federativas para promover la oportuna concurrencia en el ámbito estatal de otros programas sectoriales (Art. 27, párrafo segundo);</li> <li>• Lineamientos conforme a los cuales las entidades federativas realizarán las actividades y dictarán las disposiciones necesarias para cumplir los objetivos y metas del Programa Sectorial (Art. 27, párrafo tercero);</li> <li>• Mecanismos y figuras asociativas para la administración de los recursos presupuestales y disposiciones para la entrega de apoyos a los beneficiarios (Art. 28).</li> </ul>

**Fuente:** Diputados (2007).

La inexistencia de mecanismos federales para la negociación de estos convenios, no sería limitación para procesos de negociación particulares entre cada estado y el gobierno federal.<sup>130</sup> Sin embargo, la revisión detallada de los contenidos de los *convenios de coordinación* muestra que son formulados y propuestos por el gobierno federal, a través de la SAGARPA, a cada entidad federativa, sin que exista un proceso de acuerdo sobre su contenido, con propuestas específicas de los estados. La LDRS en ninguna parte da la pauta para que los contenidos sean definidos exclusivamente por la SAGARPA, pero los estados literalmente sólo firman, renunciando con ello a su propia soberanía. Es decir, no se cumple lo establecido en la propia Ley DRS de que “los convenios que se celebren entre el Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, se ajustarán a los criterios del federalismo y la descentralización” (Art. 23, párrafo segundo).

<sup>130</sup> Como en la propuesta de Congleton *et al* (2003) de un *federalismo por menú*, donde cada parte negocia y acuerda según sus necesidades.

La evidencia sobre la formulación de los convenios por parte del gobierno federal, son los contenidos prácticamente iguales para todos los estados, al menos para los del sureste. Si bien hay algunos estados con cierta capacidad para cambiar algunos términos de los convenios, como Tabasco y Chiapas,<sup>131</sup> no afectan significativamente su contenido, aunque sí denotan que el tema recurrente en la relación entre el gobierno federal y los estados, son los recursos fiscales. Lo que se acuerda básicamente es la descentralización de la ejecución de los programas y la aportación de recursos por parte de los gobiernos.

Por otro lado, en ninguna parte de los convenios se acuerda la participación de los estados en la formulación de la política -que en la práctica son las Reglas de Operación expedidas cada año por la SAGARPA. Precisamente la participación de los estados en la formulación de éstas, ha sido una demanda reiterada de los estados hacia el gobierno federal a través de la CONAGO (2005b, 2007).

Casualmente la Ley de DRS (Art. 19, párrafo segundo) menciona que:

El Ejecutivo Federal, mediante los convenios que al respecto celebre con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, propiciará la concurrencia y promoverá la corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno, en el marco del federalismo y la descentralización como criterios rectores de la acción del Estado en aquellas materias.

Sin embargo, la ambigüedad en el contenido de la Ley -común en las leyes mexicanas- no permite definir con precisión qué quiere decir *concurrencia*. Aunque, en estricto sentido, pudiera interpretarse como la concurrencia de las partes de la federación en el proceso general de la política, incluyendo su diseño; tal ambigüedad permite al gobierno federal hacer una interpretación a su favor, para controlar y centralizar la política.

---

<sup>131</sup> Relativo a la aportación de recursos: Tabasco y Chiapas “El “EJECUTIVO ESTATAL” [“el gobierno del estado” en el caso de Chiapas): “sujeto a la disponibilidad presupuestal, aportará los recursos necesarios para la instrumentación de las materias y actividades de coordinación previstas en el presente Convenio sin perjuicio de complementar los porcentajes de participación que señalen en las RO de los programas, publicadas en el DOF. Mientras que los demás estados Campeche, Quintana Roo y Yucatán se comprometieron a: “EL GOBIERNO DEL ESTADO” procurará que su aportación sea cuando menos del 50% para la instrumentación de las materias y actividades de coordinación previstas en el presente Convenio, con excepción de los porcentajes de participación que señalen las RO de los programas publicadas en el DOF (SAGARPA, 2007c, d, e, f, g)

Además, un problema es el diseño legislativo de la LDRS, ya que establece contenidos predefinidos obligatorios para los convenios, no sujetos a negociación, entre el gobierno federal y los estados, lo cual retroalimenta que no haya un proceso de acuerdos y que la participación de los estados se reduzca a la implementación. Es decir, *la propia ley limita al federalismo*. De esta forma, literalmente se establecen en diversas fracciones del artículo 27 de la LDRS, un cúmulo de obligaciones para los estados: ser ejecutores de programas del gobierno federal, responsabilidades operativas y presupuestales, y en el cumplimiento de objetivos y metas de programas sectoriales; y la aceptación de los distritos de desarrollo rural como demarcación base para la cobertura y operación del programa,<sup>132</sup> entre otras. Las obligaciones de los estados establecidas en los convenios por mandato de la LDRS, pueden verse en el cuadro 9.

Cuadro 9

<i>Contenidos de convenios entre el gobierno federal y los estados</i>	
<b>Bases de participación (Art. 27, LDRS)</b>	<b>Observaciones respecto al federalismo</b>
I. Intervención de las autoridades estatales en el ejercicio descentralizado de las atribuciones que asigna a la Secretaría la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,	La ley ubica a las entidades federativas, a través de un convenio, como ejecutores o agentes de programas del gobierno federal.
II. Programación de actividades que especifique las responsabilidades operativas y presupuestales en el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Sectorial y en el que deban aplicarse recursos federales y de la propia entidad;	Sólo se incluyen responsabilidades operativas y presupuestales, y no en la toma de decisiones para el diseño de la política y sus programas. <b>Pese a que los estados también aportan recursos tienen que sujetarse a las reglas formuladas por el gobierno federal</b>
III. Compromiso de las entidades federativas para promover regulaciones congruentes y acordes con la planeación y legislación nacional en materia de desarrollo rural sustentable;	No hay espacio para la determinación soberana de regulaciones que vayan en el interés de la entidad federativa o diferentes a la planeación nacional.
V. Adopción de la demarcación espacial de los DDR, como base geográfica para la cobertura territorial de atención a los productores del sector rural, así como para la operación y seguimiento de los programas productivos y de los servicios especializados...	Se impone a los estados el aceptar a los DDR como la demarcación territorial base para cobertura y operación del programa, marginando de esta función a los Municipios como territorios y gobiernos.

Fuente: Elaborado con base en Diputados (2007), Capítulo III, *De la Federalización y la Descentralización*.

Además de las obligaciones señaladas, la firma de los convenios implica una aceptación tácita por parte de los estados de las reglas de operación - expedidas por la SAGARPA-, de los programas descentralizados para su operación a estados y municipios, principalmente de aquellos que representan subsidios, apoyos o incentivos económicos.

<sup>132</sup> Por ejemplo se establece que los consejos estatales "articularán los planteamientos, proyectos y solicitudes de las diversas regiones de la entidad, canalizados a través de los Distritos de Desarrollo Rural", que siguen siendo un órgano desconcentrado de la SAGARPA.

Por las razones mencionadas, no es de sorprender que en los convenios de *coordinación para el desarrollo rural sustentable* de 2007, no haya alusión alguna al federalismo, ni siquiera como propósito. Si el término federalismo significa *covenant*, el cual se traduce como convenio o pacto (Elazar, 1987), los convenios de coordinación, por sus contenidos y procedimientos, poco contribuyen al federalismo, ya que no se derivan de la *voluntad de las partes*. En la práctica, *sólo son instrumentos para descentralizar recursos y la implementación de la política a estados y municipios*, y nada más.

**Si las políticas concurrentes derivan tanto del diseño constitucional, como del acuerdo entre las partes; para este caso, hay evidencia que el diseño constitucional establece una política nacional concurrente al otorgar al Estado en su conjunto la promoción del desarrollo rural integral (Art. 27, frac. XX, CPEUM). Sin embargo, la LDRS tiende a distorsionar el contenido constitucional al otorgar al gobierno federal el control y diseño de la política.** Los convenios, sólo expresan lo que está en la LDRS, la cual fue resultado de un proceso de negociación entre la Cámara de Diputados y el ejecutivo federal, sin participación alguna de los estados. También por esta razón, el federalismo en los convenios sólo es un enunciado formal.

### **1.7. Modalidades en el diseño e implementación de la política**

En un federalismo, independientemente de la modalidad adoptada en la formulación e implementación de políticas, lo importante es que deriva del diseño constitucional o del acuerdo entre las partes. Para el caso de la política de desarrollo rural hay dos elementos críticos:

- i) Es formulada por el gobierno federal -sin dejar de reconocer el papel del congreso en su origen-, e implementada por los estados y municipios. Si bien existen ciertos espacios de autonomía para los últimos, al tener la capacidad de decisión para priorizar proyectos en su jurisdicción, a través de los consejos municipales.
- ii) La formulación centralizada no es parte del diseño constitucional o del acuerdo entre las partes. Es resultado tanto de un proceso legislativo de negociación entre la cámara de diputados y el ejecutivo federal, sin

participación de los estados; como de la inercia centralista, mediante la cual el gobierno federal tiende a arrogarse las facultades que por diseño constitucional se ha otorgado al Estado en su conjunto.

Pese a estos datos, algo a favor de estados y municipios es que los Distritos de Desarrollo Rural no están siendo los ejes para la operación e implementación de la política -como lo prevé la Ley de DRS. En los estados los municipios, a través de los consejos municipales, se están convirtiendo en el eje territorial de la política, pese a no participar, en algunos estados, en el consejo estatal (Ver cuadro 10). Aunque en Chiapas y Yucatán esta situación se puede explicar por el número de municipios, 118 y 106, respectivamente.

Cuadro 10

<i>Integración de los consejos estatales de desarrollo rural sustentable (2009)</i>					
<b>Instancia</b>	<b>Campeche</b>	<b>Chiapas</b>	<b>Quintana Roo</b>	<b>Tabasco</b>	<b>Yucatán</b>
Gobierno federal	17	16	2	20	nd
Gobierno estatal	13	32	1	19	nd
Congreso estatal	0	6	0	0	nd
Municipios	0	0	7	0	nd
Organizaciones sociales	11	8	14	23	nd
Iniciativa privada	9	2	0	12	nd
Organizaciones gremiales	1	0	0		nd
Instituciones académicas	2	3	0	1	nd
Sistema producto	0	17	4	1	nd

**Fuente:** Elaboración propia con base en actas de los consejos estatales de desarrollo rural.

Los principales instrumentos para la centralización en el diseño de la política, son los contenidos de la LDRS y las reglas de operación expedidas por el gobierno federal. Todavía es inexistente la concurrencia federal entre órdenes de gobierno para la formulación de la política. Por su parte, en la implementación, pese al anuncio en la LDRS de un *Programa Especial Concurrente* para la concurrencia de programas del gobierno federal para el desarrollo rural, cada secretaría opera los programas según sus propias reglas sin concurrir en los espacios para ese fin como los consejos estatales y municipales. Por ejemplo, en los municipios una queja reiterada es que las diversas dependencias y entidades del gobierno federal, no concurren con sus programas al Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.<sup>133</sup>

<sup>133</sup> Situación verificada en trabajo de campo.

En general, existe evidencia suficiente acerca de que la política tuvo origen en un proceso legislativo-político y no en uno federal -por acuerdo entre las partes-; y que hay una centralización en el diseño y decisión de las modalidades por parte del gobierno federal, a través de las reglas de operación de los programas de la SAGARPA,<sup>134</sup> y las fórmulas de distribución de recursos a los estados. Éste decide en exclusiva qué parte de la política es centralizada y cuál se descentraliza a estados y municipios. Así, existe un programa de ejecución nacional, que corresponden al gobierno federal; y programas llamados eufemísticamente de *ejecución federalizada*, que ejecutan estados y municipios. La parte descentralizada es precisamente la correspondiente al Programa de Desarrollo Rural Sustentable, la cual tiene una implementación conjunta, ya que en los consejos estatales, distritales y municipales también participan los funcionarios federales.

- Hay una pretensión de desconcentración en la ley, al incluir a los DDR como base de la operación ya que dependen del gobierno federal.
- Existe una ejecución federalizada, pero no el enunciado de un diseño federal o al menos federalizado.

## **2. Diseño federal ausente en la política de desarrollo rural**

Si existen argumentos acerca de que la participación de las entidades federadas en el diseño de políticas nacionales concurrentes es congruente con el funcionamiento de un sistema federal, es conveniente revisar si aquéllos se cumplen para la política de desarrollo rural sustentable.

### **2.1. Ausencia de sustentabilidad sobre los resultados agregados**

Un efecto perverso silencioso -detectado en trabajo de campo-, es la ausencia de criterios de sustentabilidad en la aprobación de proyectos y acciones de desarrollo rural en el seno de los consejos municipales. Esto opera en contra de la propia definición conceptual de la política *de desarrollo rural sustentable*. En apariencia, no se debe tanto a la exclusión de estados y municipios en el diseño de la política, sino a que las reglas centrales del

---

<sup>134</sup> Ahora así llamados, antes se especificaba uno a uno el nombre de los programas, incluyendo al de desarrollo rural.

gobierno federal están desprovistas de contenidos respecto a la sustentabilidad. Al mismo tiempo, a pesar de la centralización, el gobierno federal no puede controlar las decisiones de cada uno de los CMDRS, que hacen valer su derecho para definir sus prioridades, pese a participar en éstos a través de sus funcionarios.

De hecho, este efecto perverso es un vacío dejado por todos los actores de la política, tanto en su formulación -gobierno federal- como en la implementación -estados y municipios. Y parece que nadie se está haciendo responsable de esta ausencia -salvo en los casos donde participan algunas entidades del gobierno federal relacionadas con el cuidado del medio ambiente, como la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, CONANP; y la Comisión Nacional de Pesca, CONAPESCA, que al concurrir con recursos, ponen por delante sus normas ambientales en la aprobación de los proyectos.<sup>135</sup>

## **2.2. Ausencia de responsabilidad compartida por los resultados**

En un sistema federal, donde conceptualmente el diseño de la política nacional concurrente es responsabilidad de todos los órdenes de gobierno, los resultados de la política también lo serán. En la política de desarrollo rural, debido a que el diseño no es compartido, hasta ahora ningún actor se hace responsable de incluir criterios de sustentabilidad en la aprobación de proyectos en los municipios, salvo en los casos mencionados.<sup>136</sup> En contrario, hay casos donde tiende a darse una competencia, incluso conflicto, por las prioridades en la asignación de recursos para proyectos en los municipios. Los funcionarios federales traen sus prioridades, pero también las anteponen los presidentes municipales -con los famosos *compromisos de campaña*.<sup>137</sup> Por

---

<sup>135</sup> Eso es lo que se detectó en trabajo de campo en el estado de Quintana Roo. Para el caso de la CONANP, su apoyo a proyectos de apicultura estuvo condicionado a evitar el uso de insecticidas que contaminaran la miel. En el caso de CONAPESCA, sólo autorizó recursos para embarcaciones que cumplieran con determinadas dimensiones para la pesca ribereña, a fin de evitar la sobreexplotación del recurso.

<sup>136</sup> Los casos de excepción documentados en Van Der Wal *et al* (2007), donde se incluyen criterios de sustentabilidad son el Consejo Distrital de los Altos de Chiapas, y el Consejo Municipal de Calakmul, Campeche, aunque no son parte de los casos seleccionados.

<sup>137</sup> Por ejemplo un Jefe de DDR en Quintana Roo, expresó que los municipios no tienen la misma visión sobre el desarrollo rural que los funcionarios federales: “muchas veces para alinearlos [a los municipios], ha causado muchos problemas que no ha permitido tener una línea concreta de acciones”. Por su parte, un ex funcionario municipal de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, ahora funcionario estatal agropecuario, menciona que antes de la



esta razón, existe un forcejeo entre las prioridades municipales y las líneas de políticas del gobierno federal o con los gobiernos estatales cuando no proceden del mismo partido.<sup>138</sup> En cierto modo, ello responde a la lógica política de buscar resultados según los intereses y prioridades de cada orden de gobierno, y no de resultados globales que no han sido consensuados con los estados y municipios debido al diseño centralizado de la política.

Los recursos suelen ser otro punto de conflicto que repercute sobre las responsabilidades; cuando no se liberan oportunamente es común tirar la responsabilidad hacia arriba o hacia abajo. El gobierno del estado argumenta que los municipios no entregaron a tiempo la documentación, éstos por su parte mantienen evidencia que el estado solicitaba requisitos adicionales para la entrega de recursos. Este fenómeno se recrudece cuando hay distinto origen partidista en los gobiernos estatales y municipales, cuando incluso se llega al extremo de no liberar los recursos.<sup>139</sup> En este conflicto por las prioridades o por la partidización del programa, también los municipios hacen valer su decisión, cuando el gobierno estatal *lo deja* hacer.<sup>140</sup> Sin embargo, éste no es un fenómeno generalizado, ya que hay estados donde se tiende a compartir los resultados y no hay problemas de partidismo pese a la pluralidad de los gobiernos (Quintana Roo).

### **2.3. Ausencia de mecanismos federales en el diseño de la política**

En el origen, negociación y formulación de la política, a través de mecanismos formales e informales en la escala nacional, ha sido muy escasa la participación de los estados y menor la de los municipios en su conjunto. Estos últimos no fueron actores en el proceso legislativo que dio origen a la política de desarrollo rural sustentable, ni en las negociaciones para la firma del

---

municipalización (*sic*) “la SAGARPA tomaba decisiones sin consultar con el municipio; eso te afectaba porque si tenías un plan de desarrollo, no congeniaba [con la SAGARPA], pero ahora sí es con el estado, SAGARPA y municipio [las decisiones]. Diario de campo, 20 y 21 de abril de 2009.

<sup>138</sup> Caso del municipio de Chemax, Yucatán (PAN), ante un gobierno estatal del PRI.

<sup>139</sup> Se tienen evidencia de ello en los municipios de Chemax, Yucatán (Diario de Campo, 19 de agosto de 2008) y Chiapa de Corzo, Chiapas (Diario de Campo, 19 de junio de 2007). O que el municipio se sale del Consejo Municipal, como Comalcalco, Tabasco (Diario de Campo, 7 de octubre de 2009).

<sup>140</sup> Caso el municipio de Palizada, Campeche; donde por disposición del Presidente Municipal (Convergencia), se favoreció a grupos de su misma línea política (Diario de Campo, 28 de agosto de 2009).

Acuerdo Nacional para el Campo. El único mecanismo institucional para la discusión de la política, el *Consejo Mexicano* para el DRS, en realidad tiene poco espacio y poder de negociación para realmente incidir sobre la toma de decisiones más relevantes para la política.<sup>141</sup> De entrada, el *Consejo Mexicano* parece un mecanismo colegiado y una arena institucionalizada para el intercambio político (Stein *et al*, 2005). Sin embargo, la revisión de su composición cuestiona si realmente lo es, ya que un mecanismo colegiado implicaría, en estricto sentido, una representación proporcional para cada una de las partes, y la del gobierno federal a través de sus secretarías, es con mucho mayor a la de los estados. Es decir, no se aprecia una paridad en la representación entre las partes de la federación, por lo cual no se cumpliría la toma de decisiones sobre bases colectivas (Elazar, 1987). Por otro lado, el intercambio político se realiza fundamentalmente entre el gobierno federal y las organizaciones de productores, principalmente las corporativas que presionan más en términos políticos y con demandas de corto plazo, como subsidios.

Pese a la denominación para el *desarrollo rural sustentable*, de la ley, de la política, y del único mecanismo formal para su discusión; todavía es una política sectorial con participación mayoritaria de organizaciones sectoriales y el gobierno federal -lo cual confirma al mismo tiempo la tradición de centralización en las políticas sectoriales.

También en el caso de los *consejos municipales*, no son un mecanismo colegial en estricto sentido, ya que a pesar de la representación de los tres órdenes de gobierno no existe paridad en su integración, pues hay representantes federales o estatales como dependencias existan en el municipio. Eso indica que nominalmente habría más representantes gubernamentales externos a los municipales, en un consejo que, además, se denomina *municipal*.

#### **2.4. Inclusión de contenidos locales en la implementación local**

Situar a los gobiernos locales sólo como ejecutores de políticas no contribuye a su fortalecimiento institucional. Para la política de desarrollo rural ésa ha sido la constante y la posición del gobierno federal a través de diversos

---

<sup>141</sup> Así lo corrobora la revisión de las actas del Consejo del 29 de enero de 2003 a la fecha respecto a los asuntos discutidos.

instrumentos -reglas de operación, convenios, fórmulas de distribución de recursos. De esta forma, poco se fortalece a estados y municipios al ser excluidos en el diseño de la política y sus instrumentos. Sin embargo, al definir sus prioridades y aprobar sus proyectos, nada les impide incluir criterios o contenidos adicionales a los establecidos por el gobierno federal -como criterios de sustentabilidad y para la distribución equitativa de recursos entre localidades de los municipios, y no sólo entre sectores y organizaciones. Al fin de cuentas, puede ser su contribución al diseño de la política *desde lo local*.

## **2.5. Intentos locales para reconocer las diferencias territoriales**

El diseño centralizado de la política tiene como una de sus consecuencias la aplicación uniforme de una política nacional de desarrollo rural sustentable, que no reconoce la pluralidad y las diferencias entre los estados. El reconocimiento, al menos formal, de las diferencias sólo existe en el ámbito estatal. Esto se debe a que las reglas centralizadas de la política permiten desde 2009 que los estados realicen un estudio para la estratificación de productores según sus activos y de acuerdo a la marginación de las localidades, como base para la asignación de recursos. Sin embargo, no existe evidencia suficiente que tal estudio se esté aplicando en la práctica.

## **2.6. Inclusión de las preferencias locales**

Aun cuando los estados y municipios no participan en la formulación de la política, en la implementación tienen la oportunidad de definir sus prioridades, lo cual permite la expresión de las preferencias locales, aun cuando sean contrarias a las *líneas* nacionales. En este sentido, las reglas de operación son normas a las cuales debe ajustarse la definición de prioridades, pero no tienen medios para impedir la expresión de las preferencias locales - salvo las comisiones de validación de los consejos municipales, donde los funcionarios federales tratan de marcar ciertas líneas, de acuerdo a su propia concepción del desarrollo rural.

### **3. Conclusiones sobre el análisis de diseño de la política de desarrollo rural**

El federalismo, más allá de un contenido formal en la política como principio rector, no deja de ser un pronunciamiento, un propósito, que tiene escasos mecanismos e instrumentos para hacerlo efectivo. Es decir, la política no será federalista ni sustentable, sólo porque lo diga la ley respectiva. Al fin de cuentas, su origen y negociaciones más importantes, ocurren en torno a un problema sectorial nacional, *el campo mexicano*.

Tanto la LDRS como la política tratan de construir una visión más amplia de lo agropecuario, al incluir *lo rural*. Pero el federalismo y la descentralización como principios rectores formales en la política, no surgen de un proceso federal, sino de un proceso legislativo y político entre otros actores. El origen y negociaciones de la LDRS ocurren entre actores centrales del sistema político mexicano, como el congreso y el ejecutivo federal, con la ausencia de estados y municipios. Por un lado, las negociaciones entre las fracciones parlamentarias en el congreso, y entre éstas y el ejecutivo federal. Por el otro, las movilizaciones de productores en 2003 que obligaron al gobierno federal a sentarse a negociar con ellos y firmar el *Acuerdo Nacional para el Campo*. La política de desarrollo rural no se derivó de negociaciones entre el congreso y los estados, entre éstos y el gobierno federal, o de un proceso donde los senadores hayan asumido la representación de sus estados.

En suma, preliminarmente se puede afirmar que el análisis de los procesos legislativo, político y de política, indican la construcción de una política de Estado, al menos en la formalidad. Pero no hay suficiente evidencia para afirmar que la política de desarrollo rural sustentable sea una política del federalismo.

#### **IV. Municipio y sistema federal**

En este capítulo se revisa desde el punto de vista teórico, constitucional e institucional la viabilidad de la participación del Municipio en el sistema federal, así como los límites y la complejidad de su participación como actor del federalismo en el caso de México.

##### **1. Paradigma del federalismo ampliado**

En el estudio y concepción del sistema federal se realizó una distinción básica entre *estructura* y *funcionamiento*. Esto es, no todo sistema federal (*estructura*) trabaja como federalismo (*funcionamiento*). Al mismo tiempo, un sistema *funcionando* como federalismo, no necesariamente o únicamente lo hace con las partes reconocidas del sistema. Es posible que otros componentes del Estado, como los Municipios, participen *de facto* en el funcionamiento del sistema federal, por las siguientes razones:

- a) Ser destinatarios finales de los procesos de descentralización.
- b) Ser implícitamente parte de la estructura federal, al estar reconocidos como componentes de las partes federadas.

Empero, no sólo las razones *de hecho* permiten incluir a los Municipios dentro del sistema federal, aun cuando no sean parte reconocida. Los gobiernos municipales tienen *atributos* que también le son reconocidos a los elementos formales de una estructura federal, que permiten ubicarlos en términos de *igualdad* con las partes reconocidas. Estos atributos son:

- a) *Ser depositarios de la soberanía popular.*
- b) *Contar con cierto nivel de autonomía.*

Ambos atributos se sostienen a partir de tres tesis, la de la *soberanía*, la de la *autonomía*, y la de la descentralización.

##### **1.1. La tesis de la soberanía**

Un gobierno es depositario de la soberanía popular en la medida que ha sido constituido por la *voluntad* de los depositarios originales de la misma: *e/*

*pueblo*.<sup>142</sup> Su constitución y poder no deviene del Estado, de un poder externo o de la voluntad de un monarca. Su constitución y poder proviene del mandato otorgado popularmente:

*La existencia del municipio no es la derivación de un poder externo; menos aún se trata de alguna extensión administrativa de los ejecutivos estatales...*

*El pueblo ejerce también su soberanía por medio de los ayuntamientos en el ámbito que es propio al municipio. De ese ejercicio soberano se deriva al municipio como institución componente de la estructura del Estado y como institución de gobierno propia (IGLOM, 2005: 18).*

Con independencia de la forma como se reconozca la inserción del Municipio en el sistema federal -como parte del régimen interior de las entidades federadas, por ejemplo-; es depositario de la soberanía porque es constituido mediante el voto popular. La constitución del Municipio mediante el voto lo ubica en *igualdad de condiciones* como gobierno frente a las partes formales de un sistema federal. Como gobierno depositario de la soberanía está en condiciones de interactuar *de hecho* como componente del sistema federal:

*Hacer explícita la relación entre municipio y soberanía popular ratificaría la naturaleza democrática de éste, haciendo de esa relación la base esencial del autogobierno de la sociedad municipal. Con esta relación enunciada de manera directa, se ampliaría el espacio para la forma más intensa e inmediata de ejercer la soberanía popular y la democracia (IGLOM, 2005: 18).*

Como es probable que los mecanismos formales de interacción diseñados para el funcionamiento del sistema federal no prevean la participación del Municipio, es posible que esa participación se lleve a cabo mediante mecanismos informales.

## **1.2. La tesis de la autonomía municipal**

La autonomía de los municipios implica el reconocimiento de la capacidad de tomar decisiones de manera autónoma como comunidad. Si en el sistema federal existe un pacto originario para constituir la federación, en el

---

<sup>142</sup> Debido a que el término *pueblo* se ha trivializado y que la propiedad de la soberanía se reconoce sólo a nivel colectivo pero no a nivel individual, un término moderno más adecuado podría ser el de ciudadano: *el ciudadano es el soberano*.

Municipio hay un pacto constitutivo de una comunidad, resultado de su autodeterminación, que se expresa de manera permanente en su autonomía - sea como aspiración, como reconocimiento formal, o como hecho concreto. Si en el sistema federal el pacto constitutivo es entre gobiernos, en el Municipio deriva de la voluntad popular. En el primero, las partes federadas ejercen su libertad, en el segundo lo hace la comunidad -o el ciudadano. Históricamente, la constitución de los municipios es anterior a la constitución de la federación.<sup>143</sup> Aun cuando no hayan sido *invitados* a formar parte de la federación, su proceso original antecede a la constitución de ésta.

La formación del municipio suele ser un proceso histórico desde la base, a diferencia de una federación que se constituye por un acuerdo desde arriba. El municipio es la expresión de la libertad de una comunidad, al igual que una federación expresa la voluntad de un conjunto de comunidades políticas-las entidades federadas. De esta forma, tanto comunidades y entidades federadas poseen el atributo de la libertad o de la autonomía, lo cual las equipara como entidades con las mismas propiedades.

### **1.3. La tesis de la descentralización**

Un proceso inherente a todo sistema federal es la descentralización del sistema, cuyo principio de la distribución de poder y competencias no termina entre sus órdenes de gobierno constituyentes. Regularmente, los procesos de descentralización culminan hasta el orden de gobierno que está más cerca de la comunidad, el Municipio, el cual la representa. En otros términos, aunque el Municipio como orden de gobierno no forme parte de la estructura federal, es recurrente que se le incluya en la descentralización del sistema. Así, el Municipio *de hecho* forma parte del funcionamiento del sistema federal, aunque no sea parte de su estructura, porque se le reconoce como el orden de gobierno con mayores ventajas potenciales para atender determinadas materias y el mejor posicionado materialmente para cumplir con determinadas tareas gubernamentales o públicas. Es el reconocimiento de la subsidiaridad.

---

<sup>143</sup> En México el primer municipio, la Villa Rica de la Veracruz, fue constituido en 1519 por determinación de Hernán Cortés: "En México el municipio desempeño una importante función política desde los primeros momentos de la conquista, pues el primer acto de gobierno de Hernán Cortés fue la fundación de Veracruz, con cabildo propio, quien le otorgó, en ausencia del rey, los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, con lo cual lo doto de las atribuciones de que carecía para emprender la conquista" (Marquet, 1975: 384)

Si bien este reconocimiento no significa que forme parte de las decisiones sobre la descentralización, tampoco la pertenencia a la estructura federal es garantía de inclusión o participación en los procesos decisorios, incluyendo los relativos a la descentralización.

## **2. Municipio y federalismo en México**

En México el Municipio es una institución que proviene directamente del municipio español pero tomó algunos elementos autóctonos pues se constituyó a partir de *pueblos* ya asentados en el territorio. La historia de México está ligada directamente con el Municipio, desde la constitución del primer ayuntamiento en 1519, por determinación de Hernán Cortés -La Villa Rica de la Veracruz-, el cual le otorgó la base institucional para justificar la expedición de la Conquista. Otro hecho relevante, fue la propuesta del legislador constituyente de 1857, José María de Velasco, para dar reconocimiento constitucional al Municipio, al esbozar la tesis de la libertad municipal, pero no prosperó (Velasco, 2006).

Desde el nacimiento de México como Estado, el Municipio siempre ha estado ahí, aunque no reconocido. Sin embargo, la evolución del Municipio en México es un proceso contemporáneo que tiene sus puntos de inflexión durante todo el siglo XX. En la relación específica entre Municipio y federalismo en México existen dos procesos paralelos que tienden a retroalimentarse, aunque no necesariamente corren en los mismos tiempos. El primero, es el proceso de evolución constitucional del Municipio, con cierta trayectoria hacia su reconocimiento formal como parte de la estructura federal, que aun no se concreta. A la par, en la realidad opera un proceso de fortalecimiento institucional de los municipios en general en México, que tampoco llega a su cenit si se compara con la evolución del municipio en otros sistemas federales, incluso unitarios o autonómicos-como España. Dos procesos contribuyen esencialmente a esta evolución institucional: el primero, su evolución política, como primer asiento de la alternancia política en México; el segundo, deriva de la participación del Municipio, por decisión del Centro, como destinatario último de la mayor parte de las políticas de desarrollo, principalmente la social, la urbana y la rural.



## 2.1. Evolución constitucional del Municipio

Hay dos elementos complementarios en la trayectoria constitucional del Municipio en relación con el federalismo. El primero se refiere a la expresión de una relación explícita entre el Municipio y el sistema federal. El segundo, a reformas constitucionales que han permitido fortalecer la posición del Municipio frente a los otros poderes, y por ende dentro del sistema federal.

Respecto del primero, un antecedente es el reconocimiento de la figura constitucional del Municipio Libre en una reforma de 1914 a la constitución aún vigente de 1857, que marcaría la diferencia con “el paradigma que predominó en los regímenes federales en México en el siglo XIX, que consideraba al municipio como exclusivamente del régimen interior de los estados” y “modificaría radicalmente la articulación entre federalismo y municipio en México, y nuestro diseño constitucional se alejará del modelo clásico norteamericano que prevaleció en las constituciones federales de 1824 y 1857. ...” (Acedo, 2007: 79-80). Esta reforma permite la concepción de un federalismo autóctono, al incluir al Municipio en una constitución federal. Sin embargo, el elemento definitivo dentro de la relación constitucional del Municipio con el sistema federal, fue la constitución de 1917 que lo reconoció como parte del régimen interior de los estados en su artículo 115.

Existen otros antecedentes legislativos directos sobre la relación entre municipio y federalismo, como el proyecto de *Ley Orgánica Federal del Municipio Libre en 1925*. Sin embargo, siempre se consideró contrario al espíritu del federalismo, reglamentar cuestiones internas del municipio, ya que eso correspondía a la soberanía de los estados: “el escudo para rechazar estas reformas fue una concepción de federalismo, que consideraba que la reglamentación municipal correspondía al ámbito interior de los estados” (Acedo, 2007: 90). Como corolario de estas reformas durante 2004, en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo presentó una iniciativa avalada por todos los partidos políticos que pretendía reconocer al municipio como depositario de la soberanía popular y parte de la estructura federal, pero no alcanzó el consenso general para ser aprobada. En estas discusiones subyace cierto afán de mantener a los municipios como una materia que corresponde al ámbito interior de los

estados, no al sistema federal, cuando en realidad ahí está lo medular de su pertenencia a éste.

En resumen, las principales reformas que fortalecieron al Municipio son las siguientes: Como parte del régimen interior de los estados (1917), como parte del Estado mexicano (1934), como poder público (1994), y como orden de gobierno (1999).

#### **a) Como parte del régimen interior de los estados**

La inclusión definitiva del Municipio como parte del régimen interior de los estados ocurrió con la promulgación de la Constitución de 1917 -cuyo antecedente fue la *Ley del Municipio Libre* del 25 de diciembre de 1914, promulgada por Venustiano Carranza. Este es un hecho fundamental en la evolución constitucional del Municipio, pero olvidado históricamente en términos de su implicación para el federalismo. El artículo 115, aprobado en 1917, textualmente menciona:

*Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...*

Este contenido expresa que en forma inherente el Municipio forma parte del sistema federal, al ser reconocido como parte del régimen interior y la base de la división territorial, organización política y administrativa de los Estados, que a su vez forman la estructura federal.

#### **b) Como parte del Estado Mexicano**

Otra reforma constitucional relevante para el Municipio fue la del artículo 3ro. -publicada en el *Diario Oficial* el 13 de diciembre de 1934-, que si bien fue en materia educativa, otorgó el reconocimiento al Municipio como parte del Estado mexicano, al establecer en el párrafo segundo del artículo 3ro.:

*Sólo el Estado –Federación, Estados, Municipios- impartirá educación primaria, secundaria y normal. (...)*

Ciertamente, tal reforma no tuvo efectos materiales en la relación del Municipio con los demás poderes del Estado y con los otros órdenes de gobierno. Siguió siendo una entidad subordinada material, administrativa y políticamente. Aun cuando le otorgaba un grado de igualdad jurídica frente a

los otros órdenes de gobierno, aún carecía de protección jurisdiccional y constitucional respecto de los otros poderes y órdenes de gobierno (Narváez, 2007). Sin embargo, en la actualidad, la “incursión municipal en las funciones ampliadas corresponde al espacio donde la responsabilidad pública es del Estado -con mayúscula-, que integra al municipio como una de sus partes” (Guillén 2008: 32).

### **c) Como poder público**

Desde 1946 se presentaron iniciativas donde “se denunciaba la insuficiencia de las disposiciones constitucionales con relación al municipio libre” (Acedo, 2007: 88); como también se demuestra (Narváez, 2007), que antes de 1992, no había elementos para la defensa constitucional del municipio frente a otros poderes del Estado. La carencia de protección jurisdiccional y constitucional del Municipio desapareció al reformarse el artículo 105 constitucional -publicada el 31 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación-, el cual le otorga reconocimiento como *poder público*, que reiteradamente se le había negado, al poder acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante la invasión de sus competencia por parte de otros poderes. El hecho concreto es que constitucionalmente se ubica al Municipio como un poder público en igualdad jurídica ante los otros poderes:

*Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

*1. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran en materia electoral, se susciten entre:*

*a).- (...)*

*b).- La Federación y un municipio;*

*c).- a e).- (...)*

*f).- El Distrito Federal y un municipio;*

*g).- Dos municipios de diversos Estados;*

*h).- (...)*

*i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*

*h).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y*

*(...)*

*Siempre que las controversias versen sobre disposiciones de los Estado o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.*

*En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.*

El reconocimiento de hecho ya se había dado desde el 30 de agosto de 1994, cuando por primera vez un municipio, Delicias, Chihuahua, acude en controversia constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual admite el recurso, pues reconoció al Municipio como “un nivel de gobierno donde se podían encontrar las tres funciones básicas del poder público: administrar, legislar y aplicar el derecho” (Narváez, 2007: 27). Este reconocimiento fue fundamental para ganar la controversia 1/93 al gobierno del estado de Chihuahua.

La condición de igualdad del Municipio frente a los poderes del Estado, le permite acudir en controversia contra la Federación -que implícitamente incluye a los poderes de la Unión, el Ejecutivo y Legislativo Federales, a excepción del Poder Judicial-; y cualquier gobierno estatal. Lo relevante en términos del federalismo es que el Municipio puede acudir en controversia *en contra de la Federación*. La reforma de 1994 al artículo 105 de la Constitución, otorgó al municipio la calidad de sujeto activo y pasivo en los procedimientos de controversia constitucional, afirmando al municipio como verdadero “poder público” del Estado mexicano, a la par de la Federación y los Estados (Quintana en IGLOM, 2005: 68). Este reconocimiento es común en los debates sobre el Municipio en la Cámara de Diputados (2004: 97), donde se ha reconocido que:

*Como una especie del poder público, el municipio se explica a partir de su inclusión en los textos normativos como instancia de poder, a la que el ordenamiento atribuye un conjunto de facultades a ejercer.*

Este reconocimiento en los hechos ha permitido a los municipios a partir de 1995 la interposición de más de un centenar de controversias

constitucionales principalmente en contra de los poderes ejecutivo y legislativos estatales, y en menor medida de los poderes federales, de las cuales respecto de los actos reclamados o normas impugnadas en materia municipal se tiene registro que le han resultado favorables un total de 53, parcialmente favorables 21, y no favorables 31 (Véase Cuadro 11; y Anexo 1. *Resultados de controversias constitucionales en materia municipal*). Desde esta perspectiva, su pertenencia o no a la estructura federal, es un asunto superado al reafirmarse el Municipio como un poder público con las mismas *propiedades* frente a los otros poderes, a través de la vía permitida por la reforma al artículo 105 constitucional.

Cuadro 11

Resultados sobre el asunto de fondo de controversias constitucionales en materia municipal				
Año	Favorables	En contra	Parcialmente	Total
1993	0	1	0	1
1995	0	1	1	2
1996	0	2	2	3
1997	2	5	0	7
1998	3	1	1	5
1999	1	0	0	1
2000	2	1	2	5
2001	8	3	2	13
2002	6	1	1	8
2003	4	1	3	8
2004	11	2	0	13
2005	6	3	0	9
2006	6	6	8	20
2007	2	3	1	6
2008	1	1	0	2
2009	1	0	0	1
<b>Totales</b>	<b>53</b>	<b>31</b>	<b>21</b>	<b>104</b>

Fuente: Elaboración propia con base en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación disponibles en [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx) y [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

#### **d) Como orden de gobierno**

Con una reforma al 115 constitucional -publicada en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1999-, se reconoció al Municipio como un orden de gobierno, el tercero dentro de la estructura gubernamental:

*Artículo 115.- (...)*

*I.- Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al*

*gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.*

Esta reforma también fortalece el ámbito de autonomía del municipio, al delimitar sus competencias exclusivas. Autonomía ya reconocida con la reforma al artículo 115 de 1983 -publicada el 3 de febrero de ese año-, cuando se establece que el Municipio manejará con libertad su hacienda pública.

*IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor...*

Sin embargo, como establece en SCJN (2005: 9-10):

... [Para] que pueda hacerse realidad la figura del *municipio libre*, éste debe contar con la facultad de generar su propia regulación en el marco del reparto competencial que constitucionalmente se encuentra establecido, pero también con la libertad que el propio texto constitucional le confiere.

En esa tesitura, la *conceptualización del municipio como órgano de gobierno*, conlleva entre otras importantes consecuencias, la de encontrarse en *posibilidad de reglamentar potestades adicionales al cúmulo de facultades del ámbito estatal que le son esenciales para decidir la estructura de sus propios órganos de administración*, ello por supuesto, sin contradecir aquellas normas básicas o bases generales que expida la legislatura del Estado.

Lo anterior encuentra mayor sustento, si se concatena este novedoso concepto del municipio como órgano de gobierno con el contenido que le imprimió la reforma a la facultad reglamentaria municipal; así, el carácter de órgano de gobierno del Ayuntamiento, ha estado relacionado con la facultad reglamentaria que se le otorgó desde 1983, la cual es inherente a todo poder de mando, y que si bien tanto el Estado como el Municipio son dos niveles de gobierno, tienen vínculos indisolubles que los ubican dentro de un mismo orden jurídico: el Estatal, si bien con diferentes atribuciones normativas.

#### **e) Como depositario de la soberanía popular**

De acuerdo al régimen constitutivo del Estado Mexicano señalado en el artículo 39 constitucional:

*La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo*

*tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*

Las implicaciones de este precepto constitucional son diversas, pero permite las suficientes bases para interpretar al Municipio como orden de gobierno depositario de la soberanía popular. La primera oración de este artículo expresa que *la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo*, que en relación con lo establecido en la fracción I del artículo 115 constitucional *-cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa-*, no deja dudas que el ayuntamiento se constituye mediante la voluntad popular a través del voto, y en este sentido, es depositario de la soberanía. Por su parte, la segunda oración del artículo 39, fortalece y confirma esta tesis: *Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste*. La misma constitución ha reconocido que el Municipio es un *poder público* con la reforma a su artículo 105, con lo cual implícitamente el Municipio, como *poder público*, también *dimana del pueblo*, y por lo tanto es depositario de la soberanía popular. Entonces, el ayuntamiento, como gobierno del municipio, es un *poder público que dimana del pueblo*, ya que es constituido mediante el voto popular. Esto es, el Municipio, en tanto gobierno, es depositario de la soberanía popular.

Algunos municipalistas han llegado a esta conclusión desde otras interpretaciones. Por ejemplo Quintana (En IGLOM, 2005: 68), respecto al artículo 41 constitucional propone:

*... hace falta todavía que se incluya de manera expresa al municipio y a su órgano de gobierno dentro del texto del artículo 41 de la Constitución para que se les reconozca como auténticos instrumentos del ejercicio de la soberanía popular, cuestión que si bien se entiende implícita en el espíritu de la norma constitucional, resultaría mejor recogerla de manera puntual en el texto del ordenamiento.*

Esta propuesta prosperó en una iniciativa presentada en noviembre de 2004 por el Dip. Ramón Galindo Noriega (PAN), Presidente la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, quien la presentó a nombre de todas las fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados. La misma también fue recogida en el proyecto de

dictamen de *la iniciativa de reforma constitucional federalista* aprobado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo el 14 de marzo de 2006, en la cual se reconoció que:

*Existe coincidencia en que los titulares de los órganos públicos representan al pueblo, puesto que ejercen la soberanía y el poder que el pueblo les ha conferido, virtud de lo anterior es que nuestro país tiene un sistema representativo en su gobierno, por tanto existe total aceptación de los que dictaminan en la incorporación en la redacción del primer párrafo del artículo 41 Constitucional al Distrito Federal y a los municipios.*

No obstante, al someterse a votación el dictamen al pleno el 26 de abril de 2006, se tomó la siguiente decisión:

*Consideramos los integrantes de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Fortalecimiento del Federalismo que la presente iniciativa en lo que toca al artículo 41 Constitucional habrá de seguirse estudiando para dictaminarse en posterior ocasión (Diputados, 2006).*

Al parecer, al la fecha el asunto se sigue “estudiando” ya que no se ha generado una iniciativa nueva al respecto.

#### **f) El Municipio como parte del sistema federal: reconocimiento pendiente**

Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostienen y ubican al Estado Mexicano, como un Estado Federal (SCJN, 2005: 17):

Se considera que con la modificación terminológica de *administrado a gobernado* se superó la idea administrativista del municipio, de manera que no fuera concebido como una mera descentralización territorial del estado Mexicano, sino como una entidad que al constituir la célula básica del Federalismo, requiere del reconocimiento expreso como un auténtico ámbito de gobierno, como un orden jurídico en el que se debe centrar el crecimiento y el desarrollo de la nación mexicana.

(...)

*Esta propuesta de ordenación constitucional que pretende ser punto de partida para una teoría constitucional que conciba el municipio como sustento del sistema federal, toma como punto de referencia las interrogantes que el propio ministro José Ramón Cossío en una de sus obras considera necesarias para tal efecto; esto es, el proyecto parte de la aceptación de reconocer al municipio*



como orden jurídico del Estado mexicano, es un punto fundamental para la realización del ideal del municipio libre que por tantos años se ha querido establecer.

En adición, si la propia constitución ubica al Municipio como parte del Estado Mexicano (Art. 3ro.), entonces también lo es del Estado Federal. El razonamiento es que en México no pueden existir dos tipos de Estado-el *normal* y el *federal*-, que al mismo tiempo sean excluyentes. Es decir que uno incluya al Municipio y el otro lo excluya.

## **2.2. Evolución institucional y política del Municipio**

### **a) Administrativa: el destino último de la *descentralización***

En términos materiales, la descentralización en México iniciada durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid (1982-1988) -*la descentralización de la vida nacional*-, tuvo como uno de sus destinatarios finales al Municipio. La contraparte constitucional de este proyecto fue la reforma al artículo 115 del 3 de febrero de 1983. Su propósito fue asignar a los municipios la prestación de los servicios básicos a la población -una descentralización administrativa o gerencial-; y al mismo tiempo, garantizarles un mínimo de recursos -descentralización fiscal- a través de la creación del impuesto a la propiedad inmobiliaria-predial. Durante el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994), el *Programa Nacional de Solidaridad*, estandarte de su gestión, tuvo como eje principal de acción a los *comités de solidaridad*, organizados por los ayuntamientos para la ejecución de obras de infraestructura social básica en comunidades marginadas. En el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), se crearon las *aportaciones*-vigentes a la fecha- en la Ley de Coordinación Fiscal,<sup>144</sup> a través de las cuales se asigna a los Municipios por fórmula un techo de recursos para la ejecución de obras de infraestructura básica. Ya en el sexenio de Vicente Fox (2000-2006), con la aprobación de la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* (2001), se transfieren recursos a los municipios del Programa de Alianza para el Campo, siempre y cuando cumplan con una serie de requisitos para la *municipalización*, esquema que aún continúa vigente a la fecha.

---

<sup>144</sup> Previstas en el Capítulo V de la *Ley de Coordinación Fiscal*, las cuales conforman el *Ramo XXXIII* del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Estos casos, son la base para documentar la tendencia creciente de un proceso de descentralización de programas y recursos desde el gobierno federal hacia los municipios. Incluso se documentan otros casos donde se da una transferencia directa de programas del gobierno federal a los municipios- como vivienda rural del FONAPHO, y agua potable en zonas urbanas de la CONAGUA- sin pasar por la hacienda de los gobiernos estatales. Es decir, la relación es directa, sin la intermediación de éstos, entre gobierno federal y los municipios. Es el reconocimiento pleno a un orden de gobierno por parte del gobierno federal, aun cuando no pertenece a la federación,

#### **b) Evolución política: primer asiento de la alternancia gubernamental**

En definitiva, la incipiente democracia en México se construyó desde los municipios, aunque en muchos casos fue un proceso no reconocido desde la vía institucional a través de las reformas electorales correspondientes. Sin embargo, hay dos hechos políticos relevantes en la consolidación de la democracia en México que primero ocurrieron en los municipios y luego en el ámbito nacional, con una gran distancia en tiempo. El primero es que la alternancia política, desde la hegemonía del PRI en todos los gobiernos - federal, estatales y municipales- ocurrió en un municipio en 1947 cuando aquél perdió el ayuntamiento de Quiroga, Michoacán, ante el Partido Acción Nacional. Cuarenta y dos años después se dio la alternancia en un gobierno estatal, Baja California; y 53 años más adelante en el gobierno federal, a cargo del mismo partido. Sin embargo, el hecho relevante no es cuándo ocurrió o si fue primero en los municipios, sino que la alternancia política fortaleció la autonomía política del ayuntamiento (Guillén, 1996; López Monjardín, 1986, Merino, 1994). La pertenencia al mismo partido que el gobierno estatal, durante mucho tiempo fue sinónimo de subordinación política, aunado también a la forma como se decidían las candidaturas y se ganaban las elecciones. Aun cuando desde la primera alternancia había poco reconocimiento constitucional al Municipio, es un hecho que la misma fue la vía más inmediata para la recuperación de su libertad política, que sólo era una formalidad.

La historia política en pos de los ayuntamientos ha sido documentada suficientemente (López Monjardín, 1986; Merino, 1994), y no es el propósito hacer un recuento al respecto. Sólo basta decir que si a mediados del siglo

pasado el PRI gobernaba cerca de 2 mil municipios, a la fecha este escenario es totalmente plural, ya que el número de municipios gobernados por partidos diferentes al PRI es cercano a mil (Ver cuadro 12).

**Cuadro 12**  
**Filiación política de los ayuntamientos del país en 2010**

Estado	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PC	NA	PSD	UYC	OTROS	PR	Totales
Aguascalientes*	0	10 <sup>1</sup>				2						12
Baja California*	0	5 <sup>2</sup>										5
BCS***			5 <sup>3</sup>									5
Campeche**	5	6 <sup>4</sup>										11
Coahuila**	3 <sup>5</sup>	33 <sup>6</sup>	1 <sup>7</sup>		1							38
Colima**	3	7 <sup>4</sup>										10
Chiapas*		44		6	13			2		53 <sup>8</sup>		118
Chihuahua*	24 <sup>9</sup>	41 <sup>10</sup>	2									67
Durango*	9	27 <sup>4</sup>	2	1								39
Guanajuato**	28	12	1	1	2	2						46
Guerrero***	4	45	24		2	5 <sup>11</sup>		1				81
Hidalgo***	9	53 <sup>12</sup>	14	1	6							83
Jalisco**	63	45 <sup>4</sup>	9 <sup>13</sup>		5	3						125
EDOMEX**	13 <sup>15</sup>	97 <sup>14</sup>	9 <sup>13</sup>	4 <sup>16</sup>		2						125
Michoacán****	12 <sup>17</sup>	47	39 <sup>3</sup>	4	1	3				7		113
Morelos**	6	16	4	2	2	2		1				33
Nayarit***	4	12 <sup>4</sup>	4 <sup>19</sup>									20
Nuevo León**	15	33 <sup>2</sup>				1	2					51
Oaxaca*		75 <sup>2</sup>					1	418		72 <sup>8</sup>	3	569
Puebla*		101 <sup>2</sup>		8						106 <sup>20</sup>		215
Querétaro**	9	8			1							18
Quintana Roo*	1	4 <sup>21</sup>	1							3 <sup>22</sup>		9
San Luis Potosí												0
Sinaloa*		7 <sup>1</sup>								7 <sup>8</sup>		14
Sonora**	38	32 <sup>1</sup>	1	1								72
Tabasco**	2	10	5									17
Tamaulipas*	6	36 <sup>23</sup>	1									43
Tlaxcala*	19 <sup>24</sup>	22 <sup>25</sup>	17	2								60
Veracruz*	92	84	34				2					212
Yucatán*	36	61	3		2	1	1			1		105
Zacatecas*	15	25 <sup>1</sup>	15 <sup>26</sup>	3								58
<b>Totales</b>	<b>416</b>	<b>998</b>	<b>191</b>	<b>33</b>	<b>35</b>	<b>21</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>418</b>	<b>249</b>	<b>3</b>	<b>2,374</b>

\* 2010; \*\* 2009; \*\*\* 2008; \*\*\*\* 2007.

1. PRI-PVEM-PANAL; 2. PRI-PVEM; 3. PRD-PT-CONVERGENCIA; 4. PRI-PANAL; 5. Incluye una coalición PAN-PRD-PUDC; 6. Incluye coaliciones PRI-PVEM-PANAL/PRI-PVEM-PANAL-PSD/PRI-PSD-PVEM/PRI-PVEM/PRI-PANAL/PRI-PSD; 7. PRD-PT-PUDC; 8. PAN-PRD-CONVERGENCIA-PANAL; 9. Incluye 1 coalición PAN-PRD; 10. Incluye 41 coaliciones PRI-PVEM-PANAL y 5 PRI-PANAL; 11. Incluye 3 coaliciones CONVERGENCIA-PT; 12. Incluye 37 coaliciones PRI-PANAL; 13. PRD-PT; 14. PRI-PVEM-PANAL-PSD-PFD; 15. Incluye una coalición PAN-CONVERGENCIA; 16. Incluye 2 coaliciones PT-CONVERGENCIA; 17. Incluye 4 coaliciones PAN-PANAL y 2 PAN-PVEM; 18. Incluye 4 coaliciones PAN-PRI y 3 PAN-PRI-PVEM; 19. PRD-PVEM; 20. PAN-PRD-CONVERGENCIA-PANAL; 21. Incluye 2 coaliciones PRI-PVEM-PANAL; 22. PAN-PRD-CONVERGENCIA; 23. Incluye 5 coaliciones PRI-PVEM-PANAL y 23 PRI-PANAL; 24. PAN-PANAL; 25. En diversas coaliciones PRI-PSD, PRI-PVEM, y PRI-PSD-PVEM; 26. PRD-CONVERGENCIA.

Fuente: Elaboración propia con base en información de los sitios web de los institutos estatales electorales.

Otro hecho no menos relevante, es que el reconocimiento del derecho de las mujeres a votar y ser votadas primero ocurrió en elecciones municipales<sup>145</sup> (1947), después se extendió a nivel nacional (1953). Este acontecimiento muestra cómo el municipio ha sido un espacio básico de prueba para el cambio político en el país, sin que este tipo de circunstancias haya derivado necesariamente en reconocimientos mediatos como institución

<sup>145</sup> Mediante la adición al primer párrafo de la fracción primera del artículo 115 constitucional, publicado en el Diario Oficial el 12 de febrero de 1947.

de gobierno, para otorgarle mayores espacios de interlocución frente a los otros poderes.

También es importante resaltar que una estrategia exitosa de los municipios para convertirse en interlocutores efectivos ante los otros órdenes de gobierno y poderes, ha sido la constitución de *asociaciones municipales* (Véase a Paz, 2005). En 1994, se constituyó la *Asociación de Municipios de México*, AMMAC, promovida por alcaldes del PAN pero que incluyó a ayuntamientos de otras ascendencias partidistas, por lo cual se convirtió desde un inicio en una asociación plural, no fomentada por algún partido político. Como contraparte a ésta surgieron en 1997 la *Asociación de Autoridades Locales de México*, AALMAC, del PRD; la *Federación Nacional de Municipios de México*, FENAMM, constituida por alcaldes del PRI; y en 2007, la *Asociación de Alcaldes de Acción Nacional*, ANAC, del PAN. Finalmente, como estrategia de acción conjunta estas asociaciones convergieron en la *Conferencia Nacional del Municipio Mexicano*, CONAMM (2009), la cual se ha convertido en un medio de interlocución sobre los distintos temas de la agenda nacional que afectan al Municipio, y para la gestión de aquellos que le son específicos. Lo estratégico de la CONAMM es que establece un frente común de los municipios, que les permite negociar directamente con los gobiernos federal y los poderes de la Unión, específicamente con el legislativo y ejecutivo.

### **2.3. El Municipio: componente *de facto* de la estructura federal**

Un conjunto de elementos institucionales y constitucionales dan cuenta que los municipio *de facto* son parte de la estructura federal en México. En primer término, la distribución constitucional de competencias se realiza entre tres órdenes de gobierno, y no sólo entre los gobiernos federal, y estatales, que son las partes de la Federación. Además, un dato relevante es que sólo la federación y los municipios tienen facultades exclusivas, a los estados le queda lo residual y eso que son parte de la federación; al final el gobierno federal termina por absorber o ejercer una posición dominante sobre las responsabilidades compartidas (Guillén, 2008: 23).

Otro dato que documenta el fortalecimiento relativo del Municipio dentro del sistema federal es la revisión de su trayectoria constitucional y legal frente a la de los estados. Para el Municipio existe una trayectoria creciente de

fortalecimiento como poder y orden de gobierno, al menos en los últimos 25 años. Por el contrario, para los estados, pese a ser parte del Pacto Federal, existe un proceso continuo de reversión del federalismo. Desde los años veinte del siglo pasado inicia un proceso de centralización creciente de facultades, instrumentos y recursos en el gobierno federal -con justificaciones históricas, como aquella de “consolidar el Estado nacional”-; a la par que las entidades federativas fueron cediendo facultades recaudatorias al gobierno federal (Massieu, 1993; Díaz-Cayeros, 2004). La propia legislación se encargó de concentrar más facultades en el gobierno federal (Guillén, 2008), por lo que prácticamente borró las posibilidades de ejercicio de las llamadas facultades residuales de los estados. Además, en los últimos años no ha ocurrido nada extraordinario -reformas constitucionales e institucionales-, en relación al fortalecimiento de facultades y posición de las entidades federativas, para sí y en la relación con el gobierno federal, más allá de procesos de descentralización, que en realidad han sido más de delegación, dada la decisión unilateral del gobierno federal. Estos datos confirman un escenario de centralización y de retroceso de los estados; y de avance relativo para el Municipio como orden de gobierno.

El sustento mayor de la inclusión del Municipio como base del federalismo, se tiene en un proyecto de resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005: 11-12), de varias controversias constitucionales en relación con la invasión de competencias municipales por parte de poderes estatales:

La importancia capital que tiene esta resolución en términos de la *teoría constitucional y de la teoría política*. De aprobarse como se propone, se dejaría atrás la añeja concepción del municipio, como una unidad de descentralización administrativa y de reducido campo de autoridad; pero más aún, sería muy significativo en términos de teoría social, pues se trata de significar al *municipio libre, precisamente como la base del federalismo* y de la democracia que queremos (cursivas propias).

### **3. Límites y potencialidades del Municipio en el federalismo**

Las limitaciones de la teoría constitucional en relación a que los municipios no formaron parte del *pacto federal*, son salvadas por el proyecto de

resolución de la Suprema Corte (2005) comentado y por la propia realidad. Los municipios en general están mostrando en los hechos que realmente están actuando como los actores emergentes del sistema federal. Al bloque tradicional de los estados en la relación con los poderes federales, se han agregado el de los municipios, bien en forma individual, bien a través de figuras asociativas. Los municipios se han convertido en un aliado no invitado, pero sí bienvenido, para defender la posición de los gobiernos locales frente al poder federal. Son nuevos actores pero relevantes respecto a las demandas de federalismo en un sistema que no funciona como tal. Es la demanda por el reconocimiento a los poderes locales frente a los nacionales en diversas materias, principalmente la fiscal y el diseño de políticas.

Los municipios, como actores emergentes no han requerido los reconocimientos de ser constituyentes o constitucionales. Simplemente se han posicionado en el escenario nacional del sistema federal. Sus principales instrumentos constitucionales, jurídicos y de hecho son: sus reconocimientos como parte del Estado (1934), como poder público (1994); y como gobierno (1999); y la acción de sus asociaciones. Es decir, hoy en día no requieren ser reconocidos como parte de la estructura federal para constituirse en actores del sistema. Reconocimiento que en caso de darse sólo validaría lo que ya ocurre en la realidad, como sucedió con los anteriores. Los municipios ya eran un poder público, con limitaciones para su defensa, antes de su reconocimiento en 1994 por la Corte y la Constitución; y ya ejercían funciones de gobierno antes de su reconocimiento formal en 1999.

### **3.1. El federalismo dual**

Los principales límites para reconocer al Municipio como actor del sistema federal son la constitución y la concepción vigente de un federalismo dual, con dos órdenes de gobierno, donde aquél *sólo* forma parte del régimen interior de los estados. Esto sirve de justificación para que en los mecanismos formales e informales -de los pocos existentes-, para la discusión de la agenda nacional sea común excluir al orden de gobierno municipal. Por ejemplo, la llamada *Convención Nacional Hacendaria* (2004), apenas concedió un asiento a los gobiernos de los municipios; y en el *Consejo Nacional de Seguridad Pública* se integró la representación de los municipios hasta 2005. Hasta ahora

parece más receptivo el Poder Legislativo Federal, concretamente la Cámara de Diputados, ya que cuando se discute algún asunto relevante para los municipios, al menos formalmente se les concede un espacio.<sup>146</sup> Sin embargo, en la discusión de la agenda nacional no hay nada que obligue a su reconocimiento político o su inclusión en la negociación intergubernamental.

En un centralismo real, si han sido escasos los espacios logrados por los gobiernos estatales -por sí mismos o a través de la CONAGO- frente al federal y los otros poderes nacionales, en temas como la participación en el diseño de las políticas nacionales concurrentes; para muchos temas de la agenda, menores o casi inexistentes han sido los espacios ganados por los municipios. En adición, el centralismo se reproduce en la relación entre los gobiernos estatales y municipios. Los estados ceden pocos espacios a los municipios, aun aquellos que legal o constitucionalmente le corresponden. Hay toda una historia documentada de funciones y servicios públicos municipales a cargo de los gobiernos estatales que se han negado a transferir, expresada en controversias constitucionales interpuestas por Ayuntamientos (Ver Anexo 1). Sólo mediante esta vía se han visto obligado a hacerlo. Por estas razones, los municipios han tenido que desplegar un doble frente de batalla ante los gobiernos estatales y el federal, saliendo mejor librados aquéllos con mayores capacidades institucionales, políticas y financieras, regularmente los de mayor tamaño.<sup>147</sup> Pero es una historia diferente para los municipios de menor tamaño, donde el gobierno estatal decide sobre asuntos que nominalmente les corresponden a éstos, ya que no tienen los medios- a veces ni siquiera cognoscitivos- para poder apelar al respeto a su ámbito de competencia.

Funcionalmente, el diseño del sistema dual federal desde el ámbito de las competencia exclusivas -donde cada gobierno es soberano o autónomo-, es el límite mayor para la participación de los municipios. En la medida que sólo se apela al respeto, por parte de los otros órdenes de gobierno, a los ámbitos de competencia exclusivos, poco se hace para avanzar en los concurrentes o comunes, que ineludiblemente son problemas públicos que competen a todos

---

<sup>146</sup> Por ejemplo, en noviembre de 2004 se invitó a las asociaciones municipales a la presentación de la *Iniciativa de Reforma Federalista* (Cámara de Diputados, 2004).

<sup>147</sup> Por ejemplo, los casos de Francisco Villarreal de Ciudad Juárez, frente al gobierno federal; y de Joaquín García de Benito Juárez (Cancún), ante el gobierno y congreso estatales.

los gobiernos. En este sentido, tampoco sirve de mucho tender hacia un sistema federal *triple* de competencias exclusivas, porque poco se avanzaría en la concurrencia y la cooperación intergubernamentales.

### **3.2. Límites fiscales de la autonomía municipal en el federalismo**

La dualidad operativa del sistema federal en México ha sido más crítica en el ámbito fiscal. Si desde 1978, con la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal, existía una fórmula de distribución de participaciones a los estados; para los municipios era común la asignación arbitraria o discrecional de las participaciones por parte de los gobiernos estatales. La incertidumbre acerca del monto de recursos a recibir en cada ejercicio fiscal, aunada a la dependencia fiscal externa -principalmente federal-, y a las escasas capacidades institucionales y territoriales para generar recursos propios, habían propiciado que la autonomía de los municipios fuera una formalidad. La estructura de ingreso-gasto nacional, redundante en que la mayor parte de los recursos provengan del gobierno federal, que regularmente se descentralizan etiquetados, y el Municipio para participar en su ejercicio debe aceptar *las reglas de operación*.

Por otra parte, es común que los recursos descentralizados a los municipios sean retenidos por los estados, quienes se abrogan la potestad de establecer mecanismos para su distribución, o incluso requisitos adicionales para participar en su ejercicio, como aportar una cantidad igual a la transferida. Cuando los municipios no aportan fondos a determinados programas, son las dependencias federales o estatales quienes manejan los recursos. Esto también equivale al *dejar hacer, dejar pasar*: Renunciar a la posibilidad de incidir, actuar o al menos opinar sobre la ejecución de programas y políticas en su territorio. Además, los municipios suelen limitar su actuación al monto de recursos que directamente ejercen -salvo excepciones documentadas en el Premio Gobierno y Gestión Local. En tal virtud, *la autonomía sin recursos se traduce en una formalidad y en pocas o nulas capacidades para acordar, negociar, o tomar acción frente a los otros órdenes de gobierno*. Conforme se baja en la escala del tamaño, de metropolitanos a rurales, la lucha de los municipios no es por el federalismo o la descentralización de recursos, sino por



la subsistencia y su viabilidad, a la espera del salvamento que el gobierno estatal se digne realizar.

Sólo hasta que se estableció en la *Ley de Coordinación Fiscal* (1997) una fórmula de asignación de participaciones y aportaciones a los municipios, se detuvo la forma discrecional de distribución de recursos. Aun así, hubo gobiernos estatales que intentaron asignar los recursos de manera arbitraria a los municipios,<sup>148</sup> y persiste la práctica de distribuir discrecionalmente los recursos de programas donde no existe una fórmula o criterio claro de distribución, o de anteponer requisitos adicionales -como la aportación de recursos-, que de no cumplir dan pie a una distribución discrecional incluso para favorecer a municipios del mismo partido que el gobierno estatal.

Para ser actores reales del federalismo los municipios requieren superar este tipo de dependencia. Es claro entonces que en la actualidad no todos los municipios cuentan con las condiciones materiales e institucionales para convertirse en actores del federalismo. Sólo mediante estrategias conjuntas, como las asociaciones, los municipios en general podrán superar este tipo de limitaciones.

### **3.3. Conflictos conceptuales entre autonomía municipal y federalismo**

Aun superando las limitaciones institucionales, constitucionales, políticas y fiscales para que el Municipio se ubique como actor del federalismo, debe reconocerse que, en estricto sentido, existen conflictos conceptuales entre la autonomía municipal -por la que se ha luchado desde diferentes frentes-, y el federalismo requerido para atender la complejidad de los problemas públicos. De hecho, los principales conflictos materiales entre municipios y otros órdenes de gobierno -vía la controversia constitucional-, han sido por la invasión de competencias. Este tipo de conflictos apuntan hacia la construcción de un federalismo *triple*, de competencias separadas o exclusivas, lo cual haría más compleja la resolución de los problemas públicos, debido a que no se explotan los ámbitos comunes o de concurrentes.

---

<sup>148</sup> El caso más célebre es la *Ley para el Federalismo Fiscal* (1998) en Puebla promovida por el gobernador Manuel Bartlett que apeló a la soberanía del estado para cambiar la fórmula de distribución de recursos. Dicha acción fue recurrible en una controversia constitucional promovida por el municipio de Puebla contra del gobierno estatal, la cual ganó, pero no pudo reparar el daño ya realizado. Véase la controversia /1998. Este caso ejemplifica la capacidad de algunos municipios para defender los intereses municipales, pero siguen siendo los menos.

En otros términos, ni el concepto de autonomía municipal ni el de soberanía estatal, encuadran en un federalismo cuya base de la acción son las competencias concurrentes, que precisan de ámbitos colegiados de decisión, no del reclamo de exclusividad en la decisión. Ante los conflictos conceptuales y prácticos entre el ejercicio de la autonomía municipal y el funcionamiento del federalismo -entre la demanda de espacios de exclusividad y la toma intergubernamental de decisiones en forma colegiada-, un federalismo cooperativo con reconocimiento del Municipio como actor, pudiera ser la solución institucional para el ejercicio de competencias concurrentes como las del desarrollo rural.

Hasta ahora el común denominador de la acción de los gobiernos municipales con capacidades para ello, es por un lado reclamar autonomía y por otro, participar en el federalismo. Ello parece contradictorio, pues lo primero significa respeto a las potestades exclusivas, y lo segundo la concurrencia de facultades. El Municipio no quiere ceder sus espacios de exclusividad y al mismo tiempo demanda que los otros gobiernos lo hagan o le abran un espacio. Por su parte, el gobierno federal y los estados -como actores formales del sistema-, aluden constantemente al federalismo, pero en su actuación tratan de reservarse o controlar ámbitos de políticas que no necesariamente les corresponden, o que representan poder o control electoral. Más aún, como herencia de la centralización el gobierno federal mantiene la postura de no dar participación a los gobiernos estatales en materias que por determinación constitucional son concurrentes -como el desarrollo social y el rural-, al menos en el plano del diseño de las políticas. De esta forma, en la práctica el federalismo en México se parece más a uno de poderes divididos, que a uno de poder compartido. Dada la complejidad de la agenda pública que no reconoce fronteras políticas ni distribución de competencias, un federalismo de poderes divididos no funciona ni ha sido funcional para la resolución de los problemas públicos.

En otros términos, en el sistema federal en México la lucha real no parece ser por los valores del federalismo, sino por el control del poder. En este escenario, otros actores que aparentemente sólo son vehículos, como los partidos políticos, se convierten en actores clave por encima de los formales,

como estados y municipios. Así, las últimas reformas institucionales se relacionan más con lo electoral que con lo fundamental, como sería el diseño de un nuevo federalismo o la tan esperada *Reforma del Estado*. En estos casos, ha tendido a prevalecer, obviamente, el interés o la posición de las fracciones partidarias dominantes. Las reformas tendientes a renovar, refundar o encontrar la senda del federalismo, han quedado ahí para el análisis o el estudio legislativo; o en el tránsito de una legislatura o Cámara a otra, han sido relegadas al archivo legislativo.<sup>149</sup>

#### **4. Y sin embargo se mueve. La compleja participación del Municipio en el sistema federal**

La participación del Municipio como actor del sistema federal es un asunto complejo. Se pueden esbozar diferentes dimensiones de actuación. La administrativa, la territorial, la política. Las dos primeras, más de tipo individual, y la segunda, más de tipo colectivo. Sin embargo, la participación en determinado procesos federales indudablemente está atada a las capacidades institucionales del ayuntamiento, en las cuales tienen un peso relativo el tamaño del municipio -según su población y grado de urbanización, no territorialmente. Estas capacidades repercuten positivamente sobre los recursos -en sentido amplio-, realmente disponibles por los ayuntamientos, principalmente los financieros. En este sentido, los municipios urbanos tienen ventaja debido a su mayor capacidad de generar recursos propios de todo tipo y de participar con aportaciones en programas específicos, lo cual potencia los propios.<sup>150</sup> Por el contrario, la actuación individual de los municipios de menor tamaño, es escasa y poco efectiva, dado que no tienen los suficientes medios

---

<sup>149</sup> Dos casos documentados fue el proceso legislativo para la aprobación de la LDRS (2000-2001), donde, pese a que sus principales conceptos eran el federalismo y la descentralización, pesó más la posición de los partidos; y el *proyecto de iniciativa federalista*, que fue aprobada en la Cámara de Diputados en 2006 con el consenso de todos los partidos, pero que en 2010 aun sigue en la espera de ser dictaminada por la Cámara de Senadores.

<sup>150</sup> Aunque sólo como posibilidad, no como regularidad. Por ejemplo el municipio de Isla Mujeres, Quintana Roo (menos de 15 mil habitantes, pero casi 85% urbano), aportó una cantidad igual a los recursos convenidos del Programa Alianza Municipalizada; pero el municipio de Comalcalco, Tabasco (de más de 150 mil habitantes, pero 58% rural), no realizó aportación alguna (2008).

institucionales para participar o reclamar espacios en procesos relativos a políticas y programas.<sup>151</sup>

Pese a estas limitaciones, es un hecho la participación de prácticamente todos los municipios en la dimensión administrativa -al menos en el plano formal-, al participar en los convenios de los programas descentralizados del gobierno federal a los estados. No obstante, existe una distancia entre la firma y la participación real. Por ejemplo, todos los municipios del sureste de México participan en el Programa de Desarrollo Rural Sustentable porque son firmantes de los *anexos de ejecución de alianza municipalizada*, mediante el cual se asigna el monto que corresponde a cada uno. Sin embargo, el ejercicio directo de los recursos por parte de los municipios -llamado *municipalización, modalidad 1-*, es un asunto que tiene múltiples variantes.<sup>152</sup>

En contraparte, el mayor grado de éxito de los municipios en el sistema federal es través de la dimensión política, vía la acción colectiva por medio de las asociaciones municipales. Éstas se han convertido en un espacio para el diálogo y la interlocución con otros actores federales, principalmente con el Congreso de la Unión, a través de las comisiones de *Fortalecimiento al Federalismo* y de *Desarrollo Municipal* de las Cámaras de Diputados y de Senadores, respectivamente.<sup>153</sup> También constituyen la vía para permear en la opinión pública nacional a través de los medios de comunicación-incluyendo Internet-, al fijar su posición sobre determinados temas nacionales que afectan a los municipios y a sus gobiernos,<sup>154</sup> y para empujar algunas reformas

---

<sup>151</sup> Por ejemplo, en los estados de Chiapas y Tabasco en el programa de desarrollo rural se condiciona a los municipios a aportar una parte igual a la suma de recursos federales y estatales, lo cual por la propia estructura de gasto a nivel nacional, es prácticamente imposible de cubrir. En realidad se trata más de una estrategia de los estados para negar el ejercicio de los recursos por parte de los municipios, y mantener el control de los recursos.

<sup>152</sup> Que serán referidas con mayor detalle en el siguiente capítulo, aunque a manera de ejemplo, hay municipios que no ejercieron directamente el recurso por causas de partidismo (Chemax, Yucatán, del PAN, y Comalcalco, Tabasco del PRD, ambos con gobiernos estatales priístas); por no cumplir con la disposición impuesta por el gobierno estatal de aportar recursos (Ixtapangajoya, Chiapas, del PAN). También es posible que se deba a retrasos administrativos de diversa índole, principalmente el liberar los recursos en el último trimestre del año (Palizada, Campeche, de Convergencia; Comalcalco, PRD, y Teapa, PRI, Tabasco).

<sup>153</sup> Un ejemplo reciente es la reunión de la Coordinadora de la fracción parlamentaria del PAN en la Cámara de Diputados con presidentes municipales para la discusión del paquete fiscal 2010, quien sostuvo "los municipios tendrán que formar parte importante de la Reforma Hacendaria". *PAN, por convención nacional hacendaria*. El Universal, 4 de noviembre de 2009.

<sup>154</sup> Por ejemplo, el posicionamiento de la AMMAC en septiembre de 2009 "subsidiaridad, no centralización", ante la propuesta del Secretario de Seguridad Pública Federal, de absorber la policías municipales en 32 corporaciones estatales. Esta propuesta también fue retomada por

constitucionales pendientes para el fortalecimiento del Municipio y del Federalismo, como la *Iniciativa de Reforma Federalista*.<sup>155</sup>

Dada la heterogeneidad municipal existe un abismo entre las capacidades de los municipios.<sup>156</sup> Aun sin uniformidad en sus capacidades y con todas sus deficiencias, en general sostienen la operación urbana de los centros de población a través de la prestación de los servicios públicos, y demuestran crecientes capacidades para la gestión del desarrollo municipal, independientemente del tamaño del municipio.<sup>157</sup>

Sea con menor o mayor grado de participación, los municipios en general están presentes en los procesos de descentralización y de manera creciente son los actores emergentes en el sistema federal en México, aun cuando esa inclusión sea para cubrir las formas -a la par que los gobiernos federal, y estatales, tratan de mantener el control sobre los recursos en juego. Pese a todo, con todas sus limitaciones o errores,<sup>158</sup> los municipios están ahí, en un proceso creciente de participación en el sistema federal. *Y sin embargo, se mueven.*

---

la CONAGO en su XXXVIII Reunión Ordinaria en marzo de 2010, donde se pronunció por un Mando Policial Único, pero esta vez no uno posicionamiento de los municipios.

<sup>155</sup> Que incluyó, entre otros temas, el servicio civil de carrera, la transparencia y rendición de cuentas; el establecimiento del derecho de alumbrado público, de incentivos para la distribución de recursos federales, y de indicadores de desempeño en los municipios (Diputados, 2004).

<sup>156</sup> Por ejemplo, en el rubro financiero hay municipios en Oaxaca, donde los municipios no reciben sueldo alguno y el cargo es obligatorio para varones; hasta municipios como el de Naucalpan, Estado de México, que ejerce mayores recursos que el estado de Campeche.

<sup>157</sup> Documentado por el *Premio Gobierno y Gestión Local* ([www.premiomunicipal.org.mx](http://www.premiomunicipal.org.mx)).

<sup>158</sup> Que parecerían confirmar los argumentos de quienes se oponen a esta participación, acerca de que los municipios no están preparados para asumir mayores responsabilidades.

## **V. El municipio del sureste de México como actor del sistema federal en la política nacional de desarrollo rural**

Con base en la comprensión de la estructura y funcionamiento de un sistema federal como categorías analíticas, del desarrollo y aplicación de la perspectiva federalista al diseño de la política de desarrollo rural sustentable, y al análisis de la viabilidad de la participación del municipio en el federalismo, a continuación se aplican estas bases conceptuales al caso particular de los municipios del sureste de México como actores en la política referida.

### **1. El municipio como actor del sistema federal en el diseño de la política**

En México los estados y municipios, por lo regular, no participan en el diseño de las políticas nacionales concurrentes. La política de desarrollo rural sustentable no es la excepción. Sin embargo, la Ley de la materia y las Reglas de Operación prevén la participación del Municipio en la implementación de la misma, a través de los *Consejos Municipales*, para definir sus prioridades. Confrontar este propósito formal con la realidad permite conocer la distancia entre el enunciado y los hechos, si esta participación fortalece la autonomía municipal, o si una ejecución diferente al contenido formal de la política convierte al Municipio en un actor *de facto* en el diseño de la misma.

En la política formal -declarada en la LDRS y las RO- existe el propósito de fortalecer al Municipio, a través de los consejos municipales, en un doble sentido. Por un lado, en su autonomía, al reconocer su atribución para definir las prioridades y la facultad de decidir los proyectos a financiar. Por el otro, como actor en un mecanismo colegiado, al incluirlo junto a los representantes de los gobiernos federal, y estatales. Esto último encierra una contradicción en términos del federalismo. Al crear en el ámbito municipal una instancia colegiada con la representación de todos los gobiernos –un reconocimiento *de facto* que tres órdenes componen al sistema federal-, se esperaría que dicha estructura también se replicara a nivel estatal y federal, lo cual no ocurre y limita la toma de decisiones colegiadas en esos niveles.

El análisis del Municipio como actor del sistema federal se debe basar, al menos, sobre dos ámbitos de la política:

a) *Ámbito formal*. La búsqueda de elementos en la política para incluir al Municipio como parte del sistema federal.

b) *Ámbito real*. La indagación de evidencias empíricas para establecer la forma como *de hecho* los municipios se insertan como actores en el diseño de la política, para el caso de los municipios del sureste.

Veamos.

### **1.1. Ámbito formal: *La visión desde arriba*, el Municipio como agente de implementación**

Pese a que la Ley de DRS (2001) pretende impulsar materias como el federalismo, la descentralización y la sustentabilidad, y establece la figura de los consejos municipales, la misma surgió en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por lo cual es una iniciativa promovida *desde arriba* hacia los ámbitos estatal y municipal.

La LDRS mantiene congruencia con la Constitución General al reconocer al Municipio como parte del Estado mexicano y como orden de gobierno, pero no le otorga atribuciones específicas en el *desarrollo rural sustentable* pese ser el destinatario final de la estrategia de *federalización* y descentralización de la política. Su participación sólo se define de manera implícita como parte del Estado mexicano (Art. 8vo.), y en la coordinación con el gobierno federal y los estados -vía convenios, por conducto de los estados- para acciones concurrentes en la materia (Artículos 5to., párrafo 1ro.; 9no., y 12). La principal forma de participación del Municipio en la política es a través de los CMDRS, sin señalar los procedimientos específicos. Éstos se establecen hasta 2005 en las nuevas *reglas de operación* (SAGARPA, 2005). El análisis de estos elementos formales y su operación en la realidad permite establecer las siguientes consideraciones:

#### **a) Reproducción de la antigua visión política sobre el municipio**

En el diseño de la política existen dos elementos documentados que reproducen la antigua concepción de subordinación política del Municipio:

i) Su exclusión en las decisiones en el ámbito estatal relativas a la implementación de la política;

ii) Su posición relativa como orden de gobierno, respecto a instancias del gobierno estatal y federal.

En el primer caso, los municipios son excluidos del *consejo estatal de desarrollo rural sustentable*, instancia facultada para decidir la fórmula de distribución de recursos municipales, la asignación correspondiente, y el estudio para la estratificación de productores. El consejo se integra por el gobierno estatal y representantes de las dependencias federales de la *comisión intersecretarial*. También existe una representación de los *consejos distritales de DRS*, donde participan los municipios, pero no se garantiza que lleven esa representación, pues sólo habrá un representante por distrito y no por cada municipio. Es decir, los Municipios no tienen representación directa en el *consejo estatal* donde se toman las decisiones relativas a la operación de la política. Esta situación confirma la tesis de la antigua visión política sobre el Municipio, que *desde arriba* –gobiernos federal y estatal- lo conciben *sólo* como agente de implementación de la política.

La exclusión del Municipio en las decisiones de la política en el ámbito estatal, tiende a generar una dinámica perversa entre algunos agentes municipales, que optan por gestionar directamente sus proyectos ante el gobierno estatal o el DDR, y no ante el consejo municipal, por la mayor probabilidad de ser aprobados. Estas prácticas regularmente ocurren en un escenario de gobiernos municipales y estatales de diferente origen partidista, donde el consejo estatal se constituye en la *vía para saltar* al Municipio en la decisión de asignar recursos a los proyectos.<sup>159</sup>

No todos los estados se ajustan a esa norma de exclusión. En Quintana Roo se otorga representación directa a los municipios, lo cual se explica en parte porque son 8; pero Campeche y Tabasco con 11 y 17 respectivamente, no los incluyen en el consejo estatal. Los casos de Chiapas y Yucatán podrían escudarse tanto en la LDRS, como en el elevado número de municipios, 118 y 106 respectivamente, que en apariencia haría poco funcional la toma de decisiones en el consejo estatal. Sin embargo, otros cuerpos colegiados como la Cámara de Diputados federal cuenta con 500 integrantes, y pese a eso es

---

<sup>159</sup> Así se documenta en los municipios de Chemax, Yucatán (PAN), y de Comalcalco, Tabasco (PRD), ambos con gobiernos estatales del PRI.



posible tomar decisiones. Lo más probable es tratar de evitar un consejo estatal plural que implicaría la pérdida de control por parte de los gobiernos estatales, pues los municipios tendrían voz y voto y, por tanto, peso en las decisiones. En el ámbito estatal, la única participación de los municipios se reduce a la firma de los *anexos de ejecución* que especifican los recursos que van a recibir.

En el segundo caso, la posición relativa del Municipio como gobierno, pese a que es *la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de los estados* (Art. 115, frac. I, CPEUM), la LDRS no le establece atribuciones específicas. Por el contrario, a los Distritos de Desarrollo Rural, que sólo son unidades administrativas desconcentradas del gobierno federal, se les considera como (Art. 29, LDRS):

*La base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la APF y Descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial Concurrente y los Programas Sectoriales que de él derivan, así como con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado.*

Esto es, la LDRS otorga mayor peso los DDR que a los Municipios, que son un orden de gobierno constituido y la base de la división territorial, política y administrativa del país.

El no reconocimiento del Municipio como el orden de gobierno básico, también se expresa en la actuación de las dependencias del gobierno federal, que según la LDRS deben concurrir con sus programas y recursos a los consejos municipales. Es decir, según la formalidad, la política de desarrollo rural sustentable en los municipios se compone de los programas de *alianza municipalizada* de la SAGARPA y de la concurrencia de acciones y programas de las dependencias del gobierno federal que integran la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural. En la práctica ahí está la principal limitación para un mayor alcance de la política en los municipios. Estas dependencias siguen operando en forma centralizada y suelen no concurrir con sus programas y recursos a los CMDRS, aun siendo invitados a las sesiones. En ocasiones asisten, pero al final no concurren con recursos; o envían a representantes sin capacidad para tomar decisiones. En ese sentido, resulta

una formalidad la concurrencia y descentralización de programas de las dependencias del gobierno federal en los consejos municipales. Esta es una queja recurrente en prácticamente todos los municipios.<sup>160</sup> La práctica común de las dependencias federales aludidas es aplicar territorialmente los programas en los municipios sin el conocimiento de los ayuntamientos y mucho menos sin concurrir con éstos a los consejos municipales. De esta forma, las dependencias federales implementan programas en los municipios, no reconociendo a los ayuntamientos como gobiernos constituidos.

### **b) Centralización replicada en lo estatal: disfuncionalidad de mecanismos decisorios**

Para la operación municipalizada de la política de desarrollo rural, las reglas de operación (Art. 74, incisos a y b, R.O, SAGARPA 2005), establecen que:

- Cada entidad federativa destinará al menos el 50% de los recursos que como mínimo deben destinarse a los productores de bajos ingresos.
- Los recursos se distribuirán entre los municipios rurales (con al menos una localidad de menos de 2,500 habitantes), mediante una fórmula de asignación determinada a nivel estatal “que garantice equidad y transparencia.”

Según las reglas de operación, esta fórmula de asignación de recursos a los municipios, deberá considerar los siguientes criterios:

1. Con una ponderación de al menos 25%, por la participación del número de localidades de alta y muy alta marginación del municipio en relación al total estatal.
2. Con una ponderación de al menos 25%, por la participación de la población rural del municipio en relación al total estatal.
3. Con una ponderación de hasta el 50%, otros criterios como: participación de la población indígena, potencial productivo, aportaciones municipales, monto base común para todos los municipios rurales, entre otros.

La elaboración de la fórmula en las entidades está a cargo de la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), junto con el Comité Técnico (antes Comisión de Desarrollo Rural), quienes la someten a aprobación del *consejo*

---

<sup>160</sup> Salvo excepciones como la CONANP y CONAPESCA en los municipios de Quintana Roo.

*estatal*. El fondo del asunto es la centralización de la decisión sobre la asignación de recursos en el nivel estatal, sin la participación de los municipios; ya que un 50% se distribuye conforme a criterios determinados estatalmente, sin garantía de “equidad y transparencia” para aquéllos. Así, el manejo de las variables, el peso asignado a cada una,<sup>161</sup> o el cambio de criterios puede favorecer a algunos municipios en detrimentos de otros. En este sentido puede haber inequidades en la asignación -como ocurrió con la distribución de recursos a los estados, que llegó a tomar como un criterio de equidad la participación nacional de cada entidad en el padrón de PROCAMPO (SAGARPA, 2001b), el cual se ha demostrado no es programa equitativo. Los límites de la participación de los municipios en los procesos decisorios a nivel estatal, se expresan en la ausencia de representación en los consejos estatales -salvo en Quintana Roo-, y de mecanismos para proponer criterios relativos a la distribución de recursos o sobre la operación de la política.

La centralización en el ámbito estatal también se evidencia en la estructura de distribución de recursos entre estado y municipios. Supuestamente la tendencia de la descentralización era llegar a un 50% de recursos ejercidos por los ayuntamientos. En la práctica ha operado una recentralización hacia los estados. En 2005 las reglas de operación establecían que del techo presupuestal asignado al estado correspondía un 35% para proyectos aprobados por los consejos municipales. Pero este porcentaje bajó a 30% a partir de 2008 con las nuevas reglas de operación, contrario a la tendencia esperada de incrementarlo y no de disminuirlo (Ver cuadro 13).

Estos casos muestran como *los municipios no tienen instrumentos para incidir en la toma de decisiones en el ámbito estatal, sobre una política que se implementa en sus territorios*. Si un propósito declarado en el contenido de la política es fortalecer al federalismo a través de mecanismos decisorios colegiados en todos los niveles como los *consejos de desarrollo sustentable*, resulta contradictorio que en el ámbito estatal no se incluya la representación

---

<sup>161</sup> Un caso similar es la fórmula de distribución de las *aportaciones* (Ramo XXXIII) a los estados, que al dar mayor peso al tamaño de la población, tiende a favorecer a municipios urbanos. También en las mediciones de la pobreza, la inclusión o no de ciertas variables o el cambio de su peso relativo en la fórmula deriva en la clasificación de una persona como pobre o no.

de los municipios, y que en el ámbito federal -consejo mexicano- no participen los estados. Esto confirma que en el ámbito estatal sólo se reproduce la centralización que opera en el ámbito nacional.

Cuadro 13

<b>Criterios para la distribución de recursos del programa de DRS a los municipios</b>					
	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
% de recursos estatales para CMDRS	35%	50%***	30%	30%	30%
Ponderación aplicada		25% por participación municipal en el número de localidades de alta y muy alta marginación respecto al total estatal.	25% por participación municipal en el número de hab. en localidades de alta y muy alta marginación respecto del total estatal.	25% por participación municipal en el número de hab. en localidades de alta y muy alta marginación respecto del total estatal.	25% por participación municipal en el número de hab. en localidades de alta y muy alta marginación respecto del total estatal.
		25%, por participación municipal de la población rural respecto al total estatal.	25% por la proporción municipal de la población rural respecto del total estatal	25% por la proporción municipal de la población rural respecto del total estatal	25% por la proporción municipal de la población rural respecto del total estatal
		Hasta 50% por: participación en la pobl. indígena, potencial productivo, aportaciones municipales, monto base común para municipios rurales.	El restante 50% por criterios relacionados con el sector y operación de ejercicios previos, que en cada entidad se determinen.	El restante 50% por criterios relacionados con el sector y operación de ejercicios previos, que en cada entidad se determinen.	El restante 50% por criterios relacionados con el sector y operación de ejercicios previos, que en cada entidad se determinen.

\* Programa de desarrollo rural

\*\* Programa para la adquisición de activos productivos

\*\*\* % de recursos estatales para operación municipalizada para productores de bajos ingresos

Fuente: Elaboración con base SAGARPA (2001, 2002, 2005, 2007, 2008, 2009)

### c) Politización y partidismo en la operación de la política

Es poco usual encontrar una política (*policy*) no afectada por la política (*politics*). No es la excepción la política de desarrollo rural sustentable en algunos espacios municipales, si bien la formalidad institucional de los actores trata de simular otra realidad.<sup>162</sup> Es decir, en la mayor parte de los vínculos formales entre estados y municipios, se trata de establecer una relación institucional, independientemente del origen partidista. Sin embargo, existen casos extremos donde el partidismo aparece como una constante, pues el

<sup>162</sup> Expresada en la respuesta a la pregunta si el distinto origen partidista de los gobiernos tiene alguna consecuencia en las relaciones y en la forma de operación de la política en los municipios.

distinto origen partidista de los funcionarios tiene un efecto directo sobre las relaciones y en la forma como opera la política en los municipios. No obsta decir que éstos ocurren en el contexto de un escenario previo de confrontación y polarización político-electoral entre dos fuerzas políticas en los ámbitos estatal y municipal. De la polarización PRD-PRI en Tabasco, se documenta el caso del municipio de Comalcalco. De la confrontación PAN-PRI en Yucatán, se documenta el municipio de Chemax.

En Comalcalco, Tabasco las múltiples diferencias partidistas entre el gobierno del estado (PRI) y el ayuntamiento (PRD) también se expresaron en la operación de la política de desarrollo rural en el municipio (2007-2009). Los funcionarios municipales plantearon su inconformidad ante el hecho que el gobierno del estado no respetaba la priorización de proyectos aprobada por el consejo municipal (2007), o que no liberaba los recursos a tiempo (2008), lo cual hacía inoperante las decisiones tomadas por el consejo municipal. El resultado es que el ayuntamiento decide excluirse de la operación del programa al salirse del consejo municipal (2009). Esta autoexclusión le abrió completamente las puertas al gobierno estatal para manejar el programa, pero en el *inter* el jefe del Centro de Apoyo al Desarrollo Rural, CADER -estructura menor de la SAGARPA- asumió el papel protagónico que dejó el ayuntamiento.

En Yucatán las elecciones locales (2007) para renovar ayuntamientos y el gobierno del estado, marcaron un cambio en los actores en los niveles estatal y municipal. El municipio de Chemax estaba gobernado por el PRI, que perdió ante el PAN. El estado lo gobernaba el PAN, y ganó el PRI. Es decir, en ese municipio hubo una doble alternancia -ayuntamiento y gobierno del estado- que tuvo repercusión en la operación de la política. A fines de ese año el gobierno estatal priísta, por múltiples pretextos, no liberó el recurso de *alianza municipalizada* que correspondía a Chemax, el cual transfirió a otros municipios. Con esta acción se presupone la intención de no permitir que el ayuntamiento ejerciera el recurso.

Aunque estos extremos de partidismo al parecer sólo reflejan una confrontación local entre gobierno del estado y ayuntamientos, en realidad tampoco los funcionarios del gobierno federal (PAN) se mantienen ajenos a este tipo de actitudes. Es cierto que en lo general, y al menos en las formas,

éstos se mantienen un tanto al margen de cuestiones partidistas y tratan de conducir las relaciones en forma institucional, pero en periodos electorales no esconden su origen partidista y actúan como agentes del gobierno federal, como en los casos de Campeche y Yucatán, donde la lucha electoral se dio entre el PAN y el PRI. Este tipo de actitudes específicamente involucra a los operadores de la política de desarrollo rural en los estados, es decir la delegación de la SAGARPA y los DDR. Al mismo tiempo, hay datos que en la instalación de los consejos distritales de desarrollo rural hubo roces entre gobierno del estado y funcionarios de la SAGARPA, como en el DDR de Tizimín, Yucatán.<sup>163</sup>

Los municipios tampoco son ajenos al uso partidista de la política para la promoción de sus clientelas a través del ejercicio de estos recursos. De hecho a los gobernadores les preocupa el aumento de la importancia política de los CMDRS, y su posible uso político (CONAGO, 2007: 18):

Los Consejos Municipales, al contrario de los Distritales y en la medida en que el gasto público dirigido al sector rural se ha municipalizado, han incrementado su importancia como espacios decisorios de la aplicación de recursos económicos. En esa medida su importancia política también se ha incrementado, provocando que las decisiones que en este espacio se toman corran el riesgo de desviarse hacia prácticas clientelares y corporativas”

Así, hay casos como el de Palizada, Campeche, donde el presidente municipal saliente (Convergencia) cuidó que los proyectos a financiar en 2009 se asignarán a grupos de su misma filiación, para asegurar votos a su partido. También maniobró para publicar los proyectos a financiar, sin la aprobación del consejo municipal, para asegurar que el cambio de administración no afectará esa *priorización*, debido a que en octubre de 2009 aún no se habían liberado los recursos. También con esa misma finalidad política, se documenta que en 2008 los recursos fueron otorgados a fondo perdido, sin la aportación de los beneficiarios.

---

<sup>163</sup> Sólo se menciona como dato, ya que no es el propósito de la investigación profundizar la operación de la política a nivel de los distritos de desarrollo rural, para un estudio de la política en este nivel puede verse a Romero (2004), que aborda el caso del Consejo Distrital de los Altos de Chiapas.

Los casos mencionados no reflejan lo que ocurre en todos los municipios del sureste en la operación de la política, pero sí expresan las estrategias de los actores -federales, estatales y municipales- por controlar los recursos estratégicos en juego de la política de desarrollo rural. Las finalidades son diversas:

- a) No ceder el poder político y material, que implica el control de los recursos presupuestales de la política;
- b) Limitar en número de actores en las decisiones, que permitan un manejo discrecional, por decir lo menos, de los recursos;
- c) Agenciarse clientelas que buscarán cosechar en periodos electorales.

En este sentido, en las relaciones entre gobierno del estado y municipios no faltan los pretextos administrativos o burocráticos para que el gobierno del estado, o específicamente sus funcionarios, traten de mantener el control de la política en detrimento de los municipios:

- i) Que el gobierno federal no ha liberado los recursos;
- ii) Que el gobierno del estado no ha puesto la parte que le corresponde;
- iii) Que los municipios no han hecho lo propio o cumple con requisitos adicionales impuestos por los estados.

## **1.2 Ámbito real: *La visión desde abajo*, el Municipio como actor**

El análisis *desde abajo* sobre el rol del Municipio en la política también implica entenderlo *como comunidad con la capacidad de tomar decisiones de manera autónoma*.<sup>164</sup> Desde esa visión, la sociedad rural municipal se supone representada en los CMDRS y desde ahí ejerce su autonomía. Éstos son “instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la Federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable” (Art. 24, párrafo 1ro., LDRS). Este enunciado formal implicaría que la sociedad rural efectivamente esté representada en el

---

<sup>164</sup> La otras dimensiones del Municipio son como gobierno, representado por el ayuntamiento; y como territorio, representado por su demarcación municipal.

*consejo municipal*. Por el contrario, un consejo sin representatividad sería poco funcional a una toma de decisiones que exprese la voluntad del Municipio *como comunidad*, podría generar exclusión y falta de oportunidades para los grupos no representados, y convertirse en una instancia formal para validar o legitimar decisiones tomadas por funcionarios públicos, incluidos los municipales.<sup>165</sup>

En realidad, desde la constitución de los primeros consejos municipales se pusieron demasiadas expectativas en sus funciones: *constituyen un mecanismo para la descentralización de recursos hacia los municipios; se abre un espacio de participación para la sociedad rural para la definición de sus prioridades; se ponen las bases para alcanzar el desarrollo rural sustentable en los municipios*. De hecho la SAGARPA anunció como resultado que en 2004 se habían constituido más de 2 mil 110 CMDRS en el país. Sin embargo, la integración de estos consejos y su funcionamiento no abona al fortalecimiento del Municipio *en tanto comunidad*, concepto central de su autonomía, ya que no sólo incluyen a la sociedad rural municipal:

Serán miembros permanentes de los Consejos Municipales: los presidentes municipales, quienes los podrán presidir; los representantes en el municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes, que formen parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las Entidades Federativas que las mismas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el municipio correspondiente (Art. 25, párrafo tercero, LDRS).

Desde el punto de vista del ejercicio de la autonomía municipal esta forma de integración tiene algunos defectos de diseño:

- a) No es un espacio exclusivo para los agentes municipales, incluyendo al ayuntamiento. También participan funcionarios federales y estatales.<sup>166</sup>
- b) La presidencia del consejo, también puede recaer en un funcionario federal (Art. 11, frac. II, RLDRS, Diputados, 2004b).

---

<sup>165</sup> Como en Chiapa de Corzo, Chiapas, donde el responsable de la oficina de desarrollo rural comentó que funcionarios estatales pretendían que el CMDRS validara decisiones tomadas en el Consejo Estatal, ya que el ejercicio del presupuesto lo tenía el gobierno del estado y no el municipio (Visita de campo el 19 de junio de 2007).

<sup>166</sup> Pese a que el proyecto de dictamen de la Ley señala que “la iniciativa se ubica en un terreno realista con el *objeto de desarrollar la institucionalidad necesaria para dar soporte a un proceso de diseño estratégico en el que los actores del campo sean los protagonistas principales* (Cámara de Diputados, 2001). *Cursivas nuestras*.



Al respecto, hubo una respuesta *desde abajo* a la forma de integración y funcionamiento del *consejo municipal*: la controversia constitucional interpuesta por el municipio de Mérida, Yucatán (12/2004), el cual impugnó el *Presupuesto de Egresos de la Federación 2004*, al pretenderse que al menos el 25% de los recursos asignados dentro del Ramo 33, fuera destinado al sector primario “con la aprobación del Cabildo o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable”. La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005b), evidenció que estos consejos constituyen instancias ajenas a los municipios y atentan contra su autonomía entre otras razones porque:

- a) *No son órganos pertenecientes a la estructura del Municipio*: al participar los “funcionarios federales que formen parte de la Comisión Intersecretarial y funcionarios de las Entidades Federativas”, y porque “tienen su origen en convenios que la Secretaría de Desarrollo Rural debe establecer con las Entidades Federativas para la integración de dichos Consejos.”
- b) El funcionamiento del Consejo Municipal “*es esencialmente consultivo, de difusión y promoción, pero no decisorio.*”
- c) *Los CMDRS no constituyen autoridad intermedia “en tanto conserven sus funciones consultivas y no tengan una facultad de decisión que interfiera en las competencias del Municipio.”*

La Suprema Corte de Justicia (2005b: 83), declaró inconstitucional “que la decisión sobre el destino de los recursos se pueda realizar además del ayuntamiento por el Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable, que es una entidad ajena al Municipio”, por las siguientes razones:

- 1) *Transgrede el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, que regula el principio de ejercicio directo por parte de los ayuntamientos de los recursos que integran la hacienda pública municipal, pues al ser las aportaciones federales transferencias de recursos que ingresan a la hacienda pública municipal, deben regirse por este principio, por lo que al otorgar competencia a una autoridad ajena al ayuntamiento para realizar actividades de administración y decisión respecto de dichos fondos, se violenta dicho principio.*

(...)

*2) Constituye al Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, sólo por cuanto se refiere a la facultad regulada en el Presupuesto de Egresos, en una autoridad intermedia pues decide una parte del destino de los recursos que forman parte de la hacienda pública municipal por disposición de la Ley de Coordinación Fiscal, lo cual es violatorio de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, pues con ello lesiona la autonomía municipal al suplantar la facultad constitucional de ejercer los recursos que integran su hacienda pública.*

*Lo anterior implica también una violación a la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable, en tanto se convierten a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable de una instancia consultiva, como se regulan por la ley, en una instancia de decisión sobre aspectos propios de la hacienda pública municipal.*

La sentencia de la Suprema Corte cuestiona la forma de integración de los consejos al incluir agentes externos al Municipio. Desde el caso de Mérida puede establecerse lo siguiente:

- i) La forma de integración de los CMDRS no abona al reconocimiento del Municipio como comunidad, al incluir a funcionarios federales y estatales, lo cual también le resta autoridad como gobierno.
- ii) Si el propósito principal es integrar la representación de la sociedad rural en los consejos municipales, los funcionarios federales y estatales pueden participar pero sólo como asesores, con voz pero sin voto.
- iii) Bajo el actual diseño los CMDRS están impedidos para decidir sobre el destino de cualquier recurso descentralizado que ingrese a la hacienda municipal, pues su ejercicio constitucional corresponde al ayuntamiento.

El diseño de los consejos municipales expresa una doble contradicción aun no superada, que suele ser más aguda en la realidad. Por un lado intenta reconocer el ámbito de autonomía del Municipio; y por otro, ser una instancia colegiada que integre a los tres órdenes de gobierno -objetivo formal no declarado por la política. Estos propósitos entran en conflicto cuando los funcionarios federales o estatales pretenden hacer valer su visión o posición sobre la forma de establecer prioridades o de distribuir recursos. Esto se confronta con los actores municipales -a través del presidente municipal o

representantes de la sociedad rural-, al reivindicar sus prioridades o la forma de asignar los recursos. El asunto deriva en ocasiones en una confrontación directa entre presidentes municipales y funcionarios estatales o federales (Comalcalco, Lázaro Cárdenas, Palizada). El diseño y contenidos centralizados de la política no prevén estos conflictos y mucho menos elementos o mecanismos para remediarlos. La forma de resolverlos estará en función de quiénes son los actores, cuál es su ascendencia partidista, o de la voluntad política del gobierno estatal o municipal para reconocer los espacios o decisiones que corresponden a cada uno.

Así, la resolución de estos conflictos o una forma de evitarlos se encuentra en los extremos:

- a) Permitir al Municipio que decida completamente las prioridades y la asignación de recursos (Palizada, Campeche), con la presencia de funcionarios estatales y federales para validar este esquema;
- b) Dejar a los funcionarios estatales decidir la asignación material de los recursos para los proyectos (Comalcalco, Tabasco).

Sin embargo, el problema fondo es la forma de inserción del Municipio como actor de la política en el sistema federal, para lo cual existen diferentes soluciones institucionales de acuerdo al contexto particular del municipio y el estado. En la práctica, esto se debe a *un diseño del CMDRS que presenta un conflicto entre la reivindicación de autonomía del Municipio, y el funcionamiento de un sistema federal que intenta trabajar en forma colegiada en una materia concurrente como el desarrollo rural*. Como el diseño del CMDRS no permite concretar ni uno, ni lo otro, la solución institucional puede tender a los extremos: a) en el reconocimiento de la autonomía del Municipio, o b) en reconocer un sistema federal con mecanismos de decisión colegiados. Aunque esta última es la excepción.

En los extremos entre autonomía municipal y federalismo hay un punto intermedio: la reivindicación de la soberanía estatal cuyo afán, en ocasiones único, es el control material de los recursos en juego. De ahí la constante práctica estatal de retrasar, en la medida de lo posible, la *municipalización* de los recursos. Son los casos de municipios que habiendo cumplido los requisitos

exigidos por la reglas de operación del programa, aun no contaban con la anuencia del estado (Campeche hasta 2007); o se establecía el requisito adicional que los municipios aportarían un determinado porcentaje (Tabasco y Chiapas desde 2007). Y cuando ya se había dado este paso, retrasar la *liberación* de los recursos ha sido la táctica para dejar escaso margen de tiempo a los municipios para ejercer los recursos, y se decida por “lo más práctico”: que el estado los ejerza.

#### **a) Conflicto y negociación con estructuras estatales y federales**

En la LDRS existen otros elementos que limitan la participación del Municipio como comunidad representada en el CMDRS. Se contemplan *consejos de desarrollo rural sustentable* a nivel estatal y en los Distritos de Desarrollo Rural, DDR (Art. 25, párrafos 1ro. y 2do.). Los *consejos estatales* tienen la atribución, entre otras, de decidir las prioridades del estado en la materia y la distribución de fondos a los municipios. Sin embargo, como éstos no tienen representación en tales consejos, carecen de posibilidad de negociación a nivel estatal.

Otro mecanismo institucional que debilita la posición de los municipios en el plano estatal es que los proyectos priorizados por los CMDRS deben ser canalizados a través de los DDR y no en forma directa (Art. 26, LDRS). En este marco los DDR constituyen en una autoridad intermedia entre el estado y los municipios. El problema se agrava debido a que los DDR, pese a su descentralización a los gobiernos estatales, administrativamente siguen dependiendo del gobierno federal:

En los hechos, el personal de los DDR está bajo el mando de la SAGARPA, con inercias administrativas y laborales (sindicales) que limitan el acercamiento con otros sectores tanto públicos como privados (CONAGO 2007: 16).

Además, se ha documentado en campo que los consejos distritales - salvo en Chiapas- “sólo se instalan” y luego no sesionan (Ver cuadro 14).

Cuadro 14

<b>Funcionamiento de los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable</b>			
<b>Estado</b>	<b>Distrito</b>	<b>Municipios en el DDR</b>	<b>Funcionamiento regular</b>
<b>Campeche</b>	Chamotón	<b>Chamotón</b>	ND
	Escárcega	Candelaria, Carmen Escárcega <b>Palizada</b>	No
<b>Chiapas</b>	Pichucalco	<b>Amatán</b> , Bochil, El Bosque, Chapultenango, Francisco León, Juárez Huitiupan, Ixtacomitán, <b>Ixtapangajoya</b> , Ixhuatán, Jitotol, Ostuacán, Pantepec, Pueblo Nuevo, Reforma, Simojovel de Allende, Rayón, Solistahuacan, Solusuchiapa, Sunuapa, Tapalapa, Tapilula.	Sí
<b>Quintana Roo</b>	Benito Juárez	Benito Juárez, <b>Isla Mujeres</b> , <b>Lázaro Cárdenas</b> , Playa del Carmen.	Sí
<b>Tabasco</b>	Cárdenas	Cárdenas, <b>Comalcalco</b> , Cunduacán, Paraíso.	No
<b>Yucatán</b>	Villahermosa	Jalapa, Tacotalpa, <b>Teapa</b> .	No
	Valladolid	Cantamayec, Cuncunul, No Chankom, <b>Chemax</b> , Chichimila, Chikindzonot, Kaúa, Mazapán, Sotuta, Tekom, Tinum, Tixcacalcupul, Uayma, Valladolid, Yaxcaba.	No
	Tizimín	Buctzotz, Calotmul, Cenotillo, No Dzitas, Espita, Panabá, Quintana Roo, Río Lagartos, San Felipe, Sucilá, <b>Temozón</b> Tizimín, Tunkás.	No

**Fuente:** Elaboración con base en Diputados (1988) y trabajo de campo

Como también expresa la CONAGO (2007: 15):

Los Distrito de Desarrollo Rural Sustentable no se han logrado establecer como espacios de convergencia de la amplia gama de dependencias, municipios, agencias de desarrollo, organizaciones y comunidades que participan en el desarrollo rural local. En gran medida, esto es consecuencia de que los diversos agentes del desarrollo rural no reconocen esos espacios como propios.

Tal vez por las razones aludidas, pero más por cuestiones prácticas, los municipios tienden a canalizar sus solicitudes y proyectos directamente al estado -salvo en Chiapas. Tal vez por esa falta de funcionamiento de los consejos distritales, no existen conflictos con los municipios, o entre éstos y los

Distritos de Desarrollo Rural, ya que se documenta la presencia de los Jefes de Distrito en las sesiones de los CMDRS, con el rol de *secretarios técnicos*.

Si bien los Municipios no tienen representación en los *consejos estatales*, existe una instancia con la que deben estar en comunicación, acordar, y si es posible negociar, aunque no haya forma de documentar estos intercambios, que suelen ser parte de la rutina administrativa. Ésta es la *Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE)*, que invariablemente en todos los estados tienen el control sobre la operación de la política. Pese a la atribución formal de los consejos municipales de definir las prioridades y de decidir los proyectos a financiar, todos deben someterse a la *calificación* de proyectos por parte de la UTOE. En algunos casos ésta lo realiza de manera directa, en otros a través de una evaluación externa (Colegio de Posgraduados, en Campeche); pero en algunos no hay claridad en la forma como se realiza la evaluación (Tabasco). Es aquí donde se presentan puntos de conflictos entre la priorización de proyectos de los consejos municipales, y la calificación otorgada por la UTOE. La expectativa de los consejos municipales es que sus proyectos sean calificados en el orden en que ellos los priorizaron. Pero no siempre es así. Esto deviene en un proceso inicial de negociación entre los funcionarios municipales y el titular de la UTOE. Pero la vía más expedita para solucionar la problemática ha sido someter esa situación al consejo municipal, que suele realizar la defensa de sus proyectos y mantener su priorización.<sup>167</sup>

Para este caso, lo destacable es que las principales decisiones de la política en el estado (fórmula de distribución, asignación de recursos, calificación de proyectos) se colocan en una sola instancia administrativa -más bien en un solo funcionario-, sin mecanismos para una decisión colegiada con representación municipal.<sup>168</sup> Aquí materialmente se replica la residualidad para el municipio: *lo que no esté reservado al funcionario estatal (UTOE) se entienden que corresponde a los municipios (consejos municipales)*.

---

<sup>167</sup> Como manifestaron consejeros del municipio de Champotón, Campeche, que ellos se mantienen firmes en sus propuestas.

<sup>168</sup> Que formalmente se somete al consejo estatal, pero ahí no tienen representación los municipios.

## **b) Potencialidades y límites de la autonomía municipal en la política**

La apropiación de las decisiones por parte de los *consejos municipales* en ámbitos que formalmente les pertenecen -definir las prioridades municipales y los proyectos a financiar-, es la mayor expresión de la autonomía municipal en la política, aun a contracorriente de instancias estatales o federales que intentan controlar el proceso. Esa expresión proviene, no de agentes externos al consejo, sino regularmente de consejeros que representan a la sociedad rural municipal. Si bien existen matices y variantes:

- i. En ocasiones los presidentes municipales intentan inducir o imponer *sus compromisos*, aun a contracorriente de la opinión de los consejeros, o al margen de ésta (Palizada), pues se las arreglan para saltarse el filtro del consejo.
- ii. La participación y expresión de la autonomía puede estar dominada por la captura de recursos por parte de integrantes del consejo, decayendo el interés en la medida que no se cumple tal expectativa.
- iii. Pese a la expresión de una voluntad por parte de los consejeros municipales al priorizar los proyectos a financiar, deben pasar el filtro de la calificación de la (UTOE).

El punto medular del proceso es que se están construyendo las condiciones institucionales para que la sociedad rural local exprese su voluntad a través de los consejos municipales. El principal cimienta es la capacitación sobre sus funciones a través del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral, SINACATRI, operado por el INCA-Rural; lo cual prácticamente es la única constante en todos los municipios abordados.

La capacitación para fortalecer el ejercicio de la voluntad local, tiene sus límites en la realidad del ejercicio material de los recursos. La operación de los consejos municipales se funda sobre la expectativa de una materialización de recursos. Pero no pocas ocasiones la materia de las decisiones -los recursos presupuestales en juego-, no llegan a tiempo o simplemente no llegan. Es decir, pese a las múltiples sesiones que constan en actas -regularmente mensuales según calendarización acordada-, para discutir y acordar las prioridades de asignación de recursos, es típico que pasado el primer semestre

del año aún no los reciban.<sup>169</sup> Después de ese tiempo, las reuniones de los consejos pueden parecer un ejercicio inútil a la vista de los propios consejeros. Es decir, la expresión de la voluntad local podría ser una formalidad, si las decisiones no se materializan en recursos.

Por otra parte, no se aprecian acciones de otro tipo para aprovechar esa instancia de participación, planeación y decisión a fin de fomentar acciones para el desarrollo rural, ya que en varios municipios aun no se supera la idea que lo rural es sólo lo agropecuario (Palizada, Champotón, Amatlán, Ixtapangajoyá, Lázaro Cárdenas, Chemax).

### **c) Autonomía, sustentabilidad y asignación de recursos al interior del municipio**

El extremo de una descentralización que impone reglas desde arriba, es reconocer un espacio de autonomía local a través de los consejos municipales. Éstos son el espacio potencial para modificar en los hechos el diseño original de la política, al establecer reglas propias para su operación y orientación. Dos posibles expresiones de esta autonomía local sobre el diseño son:

- i.* La determinación de criterios de sustentabilidad para la aprobación de proyectos.
- ii.* La determinación de criterios de equidad para la distribución de recursos al interior del municipio.

En el primer caso nada impide a los municipios establecer criterios de sustentabilidad, dado que en la instrumentación prevista en las reglas de operación no existen elementos metodológicos o prácticos para traducir a situaciones concretas el *desarrollo rural sustentable*. Más allá de la intención declarada de establecer parámetros en algunos consejos municipales,<sup>170</sup> éstos no pasan de la informalidad, mucho menos se reglamentan o institucionalizan. Paradójicamente, cuando se han incluido estos criterios, provienen de agentes externos como dependencias del gobierno federal al aportar recursos-CONANP

---

<sup>169</sup> Incluso ni para pagar al coordinador o asesor del consejo municipal, que tiene como función impulsar y coordinar el proceso.

<sup>170</sup> En entrevistas a funcionarios municipales-presidentes, directores de desarrollo rural y asesores de los CMDRS.



y CONAPESCA;<sup>171</sup> o de investigadores al participar como consejeros municipales -como la propuesta de Van Der Wal *et al* (2007).

Los CMDRS tienen margen de decisión para criterios de asignación equitativa de recursos al interior del municipio. Sin embargo, fuera de los criterios de las reglas de operación para dar prioridad a ciertos grupos de población (mujeres, jóvenes, tercera edad), y de productores en función de sus activos productivos (Ver cuadros 15 y 16), no hay evidencia que se hayan establecido otros criterios internos. Todo queda en la informalidad de que “si ya le tocó, ya no se le da”, lo cual no es permanente, porque igual se puede seguir beneficiando a los mismos grupos (Palizada, Campeche), incluso bajo otro nombre (Comalcalco, Tabasco).

Cuadro 15

<b>Criterios para la asignación de recursos del programa de DRS entre la población objetivo</b>				
<b>2001*</b>	<b>2003*</b>	<b>2008**</b>	<b>2009**</b>	<b>2010**</b>
<b>Población objetivo</b>				
Mujeres, jóvenes rurales y jornaleros con o sin acceso a la tierra,	Productores de bajos ingresos, con énfasis en regiones y grupos prioritarios	Personas físicas o morales dedicadas a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural.	Personas físicas, o morales y grupos, preferentemente ejidos, comunidades indígenas y colonias agropecuarias, dedicadas a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural	Personas físicas o morales legalmente constituidas, dedicadas a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural
<b>Criterios de equidad</b>				
Población de municipios y localidades con los mayores índices de marginación, de entre 500 y 2,500 habitantes, excepto para la población indígena.	Prioridad a mujeres, jóvenes, indígenas, discapacitados y personas de la tercera edad con o sin acceso a la tierra.	<i>Productores según nivel de activos productivos</i> a) bajo o nulo; b) medio; c) alto; Población según nivel de marginación de localidad: a) Alta y muy alta. b) Media. C) Baja y muy baja.	Productores según su nivel de capitalización: a) bajo o nulo; b) medio; c) alto. Regionalización según nivel de marginación de localidades: a) De alta y muy alta; b) media; y c) muy baja	Productores según su nivel de capitalización: a) bajo o nulo; b) medio; c) alto. Regionalización según nivel de marginación de localidades: a) De alta y muy alta; b) media; y c) muy baja

\* Programa de desarrollo rural; \*\* Programa para la adquisición de activos productivos

Fuente: Elaboración con base SAGARPA (2001, 2002, 2005, 2007, 2008, 2009)

<sup>171</sup> Según se documentó para Isla Mujeres y Lázaro Cárdenas, Quintana Roo.

Cuadro 16

<b>Mínimos y máximos de recursos del programa de DRS según tipo de productores y localidades</b>						
<b>Porcentaje</b>	<b>2001*</b>	<b>2003*</b>	<b>2005*</b>	<b>2008**</b>	<b>2009**</b>	<b>2010**</b>
Mínimo a localidades de alta y muy alta marginación	83%	70%	70%	50%	50%	50%
Mínimo a productores de bajo nivel de activos	No definido	70%	70%	50%	50%	50%
Máximo de apoyo para grupos prioritarios.	50%	90%	90%	70%	90%	No definido
% Mínimo de recursos municipales para grupos prioritarios.	20%	20%	No definido	No definido	No definido	No definido

\* Programa de desarrollo rural; \*\* Programa para la adquisición de activos productivos

Fuente: Elaboración con base SAGARPA (2001, 2002, 2005, 2007, 2008, 2009).

## 2. El municipio del sureste como actor de la política

La heterogeneidad municipal en México no es diferente en el Sureste del país. Además de la geografía, lo cultural, lo étnico, lo histórico, la diversidad se manifiesta en las variadas capacidades de los ayuntamientos para la gestión cotidiana de los asuntos de su competencia y, particularmente, para el desarrollo rural. Adicionalmente, el curso que toma la política (*policy*) en cada municipio, es alimentado por la propia cultura política local en función de los actores que lideran o se apropian del proceso. Por esta razón, es necesario conocer algunos de los rasgos específicos de los municipios seleccionados, que permitan tanto la comprensión posterior del contexto particular, como rescatar algunas generalidades del curso de la política en municipios del sureste mexicano.

### 2.1 Contexto de los municipios seleccionados

#### *i) Pequeño y rural: Ixtapangajoya, Chiapas*

Enclavado en el límite de las Montañas del Norte de Chiapas, en colindancia con el estado de Tabasco, y circundado por el río de la Sierra y el arroyo el Azufre, Ixtapangajoya es un municipio pequeño en población (4,911 habitantes) y superficie (201.2 km<sup>2</sup>), y de baja densidad (23 hab. X km<sup>2</sup>). Es de muy alta marginación, principalmente por su analfabetismo (25.54%), su nivel de hacinamiento (69.88%), porque el 100% de la población vive en localidades menores a 5 mil habitantes, y por el porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos (94.09%). Pese a su origen zoque tiene

baja población indígena (13.36%). Es eminentemente rural, dedicado a las actividades primarias (76% de la Población Económicamente Activa, PEA), principalmente a la ganadería, la producción de café y cacao.

Como pueblo fue fundado por cédula de la corona española en 1540. El 23 de febrero de 1944 el gobernador del estado promulgó el decreto que lo reconoce como municipio. La cabecera municipal (1,070 hab.) es la segunda localidad en población, y es periférica a la ciudad de Teapa, Tabasco, con la cual se realizan los principales intercambios comerciales, ya que Tuxtla Gutiérrez, la capital del estado, se encuentra a más de 6 horas de distancia por lo accidentado de la geografía.

A la marginación territorial se agrega la marginación del ayuntamiento en el programa de desarrollo rural, pues no tiene capacidad suficiente para generar recursos propios, por lo cual no cumple con la aportación, uno de los requisitos impuestos a los municipios de Chiapas para acceder al *programa de activos productivos*. Su estructura institucional es mínima, aunque cuenta con un departamento de desarrollo rural. Los funcionarios municipales suelen carecer de información para tomar decisiones, ya que una base para participar en el programa es el conocimiento de las reglas de operación, las cuales obtienen hasta mayo o junio de cada año, cuando las envían de la Secretaría del Campo del Gobierno del Estado, pese a que la publican por Internet en diciembre de cada año, pero el municipio no tiene acceso a la red.

#### ***ii) Pequeño y semiurbano: Palizada, Campeche***

Ubicado al sur del estado de Campeche en los límites con el de Tabasco, con 2,071.70 km<sup>2</sup>, es el municipio más alejado de la capital estatal. Está circundado por ríos como el Palizada, afluente del Usumacinta, el Viejo, y el Isleño, y posee suelos muy fértiles para la agricultura y la ganadería. Tiene 8 mil 290 habitantes (Censo 2005), 121 habitantes menos que en el Censo de 2000, pues se ha caracterizado por ser expulsor de población, ya que la gente emigra a otros lugares por motivos de empleo o estudio debido a las históricas condiciones de mala comunicación terrestre, ya que antaño dependía de la fluvial. Es de alta marginación principalmente porque el 100% de la población vive en localidades menores a 5 mil habitantes -la cabecera municipal tiene 3

mil 061-, a que el 66.44% de la población ocupada recibe hasta dos salarios mínimos, y que el 57.85% de las viviendas registra algún nivel de hacinamiento. La cabecera municipal, pese a su tamaño, tiene todos los servicios que requiere un centro urbano como telefonía convencional y celular, telégrafos, agua, electricidad, calles pavimentadas, entre otros. La economía local depende del sector primario, principalmente de la ganadería, siguiéndole en importancia la pesca, el cultivo de arroz, y en menor medida la fruticultura, entre ellas el mango manila, de prestigio nacional. Pese a su aislamiento, su economía es autosuficiente, ya que es un exportador neto de productos agropecuarios como ganado en pie, arroz, pescado y mango. El intercambio comercial lo realiza principalmente con Cd. del Carmen, Campeche por la vía fluvial, y Villahermosa, Tabasco por la terrestre.

Fue fundado como pueblo en 1772 por cédula real de Carlos II, su economía dependió por siglos del comercio fluvial, destacando el comercio del palo de tinte que era exportado a Europa, al cual debe su nombre. De esa época, la mayor parte de sus casas conservan los techos de teja francesa que los barcos traían como lastre, por lo cual se conserva su arquitectura original, con lo cual, aunado al estancamiento poblacional, el tiempo parece haberse detenido. En 1868 recibió del Congreso del Estado el título de “Patriótica y Liberal” por los servicios prestados a la patria durante la intervención francesa y al estado en la emancipación política de Campeche. El 1ro. de enero de 1916 se le otorga la categoría de municipio libre. En la historia reciente todavía era paso fluvial obligado de viajeros y comerciantes hacia Tabasco y Yucatán, lo cual le otorgó el mote de “Perla de los Ríos”. Con la construcción de las primeras carreteras y el declive de la comunicación fluvial su economía empezó a declinar. Por su riqueza histórica y cultural será declarado Pueblo Mágico.

Su ayuntamiento cuenta con mediana capacidad institucional para el desarrollo rural, de hecho desde 1997 cuenta con una dirección del ramo, y opera un CMDRS desde 2003. En el 2000 entró en un proceso de alta competencia política por el ayuntamiento entre el PRI, que lo había gobernado, y el PRD. En 2006 la coalición PRD-PT-Convergencia ganó el ayuntamiento. Por esta razón la politización y la partidización del programa han sido bastante altas.

### ***iii) Pequeño y urbano: Isla Mujeres, Quintana Roo***

Se ubica al norte del estado de Quintana, Roo, frente al mar caribe, en el corredor turístico de la Riviera Maya. Su territorio es más que la isla, pues cuenta con macizo continental para un total de 1,100 km<sup>2</sup>. Por población es pequeña (13 mil 315 hab.), sólo un 16.28% vive en localidades menores a 2 mil 500 habitantes, y cerca de un 10% es hablante de lengua indígena. Tiene un IDH aceptable (.7769), es de baja marginación, aunque un 52.83% de la viviendas presenta algún nivel de hacinamiento. Su principal localidad y cabecera es Isla Mujeres con 11,147 habitantes y es eminentemente turística; la parte rural, ubicada en el macizo continental, se dedica a la actividad agrícola (maíz) y pesquera. Su economía municipal depende básicamente de los servicios al turismo, y le sigue en importancia la pesca. Su PEA se distribuye entre el sector servicios (64.6%) y el sector primario (31.6%).

La isla era un antiguo adoratorio a los dioses mayas y una explotación de salinas, pero sin población residente fija. Fue descubierta por Francisco Hernández de Córdova en 1517. En 1975 con la erección del estado libre de Quintana Roo se le reconoce como municipio. La isla tiene una terminal marítima para su comunicación con el macizo continental a través de transbordadores. Sus principales atractivos son Isla Mujeres e Isla Contoy, refugio de aves migratorias y especies marinas.

En cierta medida lo rural es marginal en el municipio en cuanto al tamaño de la actividad y el territorio, no obstante ha merecido atención por parte del Ayuntamiento a través de un Consejo de Desarrollo Rural que sí funciona.

### ***iv) Mediano, semiurbano e indígena: Temozón, Yucatán***

Situado en la zona oriente del estado de Yucatán, es un municipio mediano en extensión (1,087.06 km<sup>2</sup>) y población (14,008 hab.), es típicamente semiurbano porque el 37.38% de la población habita en localidades menores a 2 mil 500 habitantes, y el resto en localidades mayores a esta cantidad, entre estas la cabecera municipal (6,113 hab.). Es un municipio indígena (76.53% habla lengua indígena), de alta marginación y un IDH de .6439. Más de la mitad de la PEA depende del sector primario (52.84%), con una agricultura (maíz

para autoconsumo, y otros cultivos en menor escala como naranja y chile), dependiente del temporal, ganadería extensiva a pequeña escala y forestería. En la zona urbana destaca la fabricación de muebles y otras actividades artesanales (urdido de hamacas y bordados de prendas).

Como municipio fue reconocido en 1915. Su cabecera municipal y localidades son periféricas a la ciudad de Valladolid, el centro de la región oriente del estado de Yucatán. Está bien comunicado, pues se ubica entre Tizimín y Valladolid, municipios de gran importancia económica, el primero por la ganadería y el segundo por el turismo, al prestar servicios a los visitantes de la zona arqueológica de Chichén Itzá. Existe cierto nivel de migración en busca de empleo hacia Valladolid y Mérida, Yucatán, y a Cancún, Quintana Roo.

Su ayuntamiento tiene escasas capacidades para la gestión del desarrollo rural, y los funcionarios municipales presentan una total adhesión a los lineamientos marcados por el gobierno del estado, por pertenecer al mismo partido político (PRI), lo cual les permite obtener recursos y apoyos adicionales sin menores contratiempos. Al tener un recurso asegurado, no se despliega una mayor capacidad de gestión, ni existe suficiente evidencia del buen funcionamiento del consejo municipal de desarrollo rural sustentable.

#### ***v) Mediano y rural: Amatán, Chiapas***

Es un municipio pequeño en territorio (109.3 km<sup>2</sup>) y mediano en población (19,637 hab.), con una cabecera municipal de 3,465 personas. Está enclavado en plena sierra de las Montañas del Norte de Chiapas, a 800 metros sobre el nivel del mar. Lo recorren los ríos Puyacatengo, Negro y el Azufre. Tiene un IDH muy bajo (.5784), presenta gran aislamiento -a más de 8 horas de la capital del estado-, y de muy alta marginación debido a su alto analfabetismo (32.21%), a que el 64.13% de las viviendas presenta algún grado de hacinamiento; el 67.52% de la población vive en localidades menores a 5 mil habitantes, y el 84.12% de la población ocupada percibe hasta 2 salarios mínimos. La mayor parte de su población habita en localidades menores a 2 mil 500 habitantes (82.35%). No cuenta con servicios como telefonía convencional, a excepción de Internet a través de cable. La economía depende del sector agropecuario con el 85.86% de la PEA ocupada. Destacan

los cultivos de plátano, cacao y café para la comercialización; de maíz y frijol para autoconsumo; y en menor escala la ganadería bovina y la fabricación de muebles.

Su origen como asentamiento está en el pueblo Zoque, aunque a la fecha sólo el 13.57% de su población habla lengua indígena. Su fundación como pueblo data desde 1549 por cédula de la corona española. Desde 1900 es reconocido como municipio libre, lo cual se ratifica en 1915 con la remunicipalización del estado.

El ayuntamiento de Amatán presenta escasas capacidades para la gestión del desarrollo rural, principalmente por la falta de personal -por la misma marginación- con cierto grado de competencia técnica para el funcionamiento del programa, aunque sí cuenta con un consejo municipal para el desarrollo rural sustentable que sesiona con regularidad.

#### ***vi) Mediano, rural e indígena: Lázaro Cárdenas, Quintana Roo***

Se ubica al norte del estado de Quintana Roo. Es mediano en población (22,434 hab.) y extensión territorial (3,881 km<sup>2</sup>). Es de pocos municipios sin desarrollo turístico de Quintana Roo. Su economía depende fundamentalmente del sector primario (88% de la PEA ocupada), con la ganadería extensiva, la pesca, la agricultura (maíz, frijol, chile y cítricos), y en menor medida la apicultura y la forestería, como las principales actividades. Tiene un IDH de .7080. Su grado de marginación es alto, debido a que el 65.5% de las viviendas presenta algún grado de hacinamiento, el 71.55% de la población habita en localidades de menores 5 mil habitantes, y el 65.42% de la población ocupada percibe menos de 2 salarios mínimos. El 46% de su población es hablante de lengua indígena, principalmente de la etnia maya.

Existe como municipio desde 1975, con la creación del estado de Quintana Roo. Su cabecera municipal es Kantunilkín (6,383 hab.), la cual es periférica a Cancún, Quintana Roo. La gente suele migrar a los destinos turísticos de Quintana Roo en busca de trabajo. Al norte del municipio se ubica la Isla de Holbox, incipiente destino turístico cuyo atractivo es el nado con tiburones ballena, aunque al parecer tiende a ser apropiado por agentes externos. Cuenta con un área de protección de flora y fauna de 154,052 has.,

conocida como Yum Balán, lo que permite la canalización de programas con enfoque de sustentabilidad por parte de la CONAPESCA y la CONANP.

Los funcionarios municipales tienen gran claridad acerca del peso decisorio del CMDRS, por lo cual establecen y defienden con éxito sus prioridades de desarrollo rural frente a las dependencias estatales y federales. Es decir, se han apropiado del consejo como una entidad decisoria municipal, y reducido el margen de influencia de aquéllas.

#### **vii) Mediano e indígena: Chemax, Yucatán**

Se halla al oriente del estado de Yucatán, es mediano con una población de 30 mil 23 habitantes, y una superficie de 1,098.6 km<sup>2</sup>. No cuenta con aguas superficiales, sino con 64 depósitos subterráneos conocidos como cenotes. Es predominantemente indígena (80.58%) pertenecientes a la etnia maya, con un IDH bajo (.5813), y de muy alta marginación, por un analfabetismo del 34.03%, el porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento (78.17%), y que el 75.8% de la población ocupada percibe menos de 2 salarios mínimos. La PEA ocupada se ubica mayoritariamente en el sector primario (62.73%), dedicada a la agricultura, principalmente al maíz dependiente del temporal, y la ganadería.

Chemax es un antiguo poblado maya de la provincia de los cupules. Su registro como pueblo colonial se remonta a 1549 cuando se estableció una encomienda. Tiene algunos atractivos como el palacio municipal del siglo XIX, y varios monumentos arqueológicos mayas. El poblado se elevó a la categoría de cabecera municipal en 1918 por mandato de la *Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán*; actualmente con 12,764 habitantes es periférica y dependiente de la ciudad de Valladolid, Yucatán.

El ayuntamiento presenta una gran capacidad de conocimiento y gestión acerca del desarrollo rural, debido a que la funcionaria responsable tiene experiencia en el ramo, aunque es del personal *importado* de Valladolid, Yucatán. Sin embargo, presenta cierto grado de conflicto con el gobierno del estado por el control de los recursos del programa, debido a la diferente ascendencia partidista del ayuntamiento (PAN) y del gobierno del estado (PRI).



### **viii) Grande y semiurbano: Teapa, Tabasco**

Se ubica al sur del estado de Tabasco en la región de la Sierra, en colindancia con el de Chiapas. Es vasto en ríos como el Teapa, Puyacatengo y Pichucalco, de la región hidrológica Grijalva-Usumacinta, cuenca Grijalva-Villahermosa, por lo cual es afecto a inundaciones. Ahí se encuentra una de las zonas de mayor precipitación media en México con 3,826.6 Mm. anuales. Es pequeño en territorio (679.78 km<sup>2</sup>) y grande en población (49,262 hab.), un IDH de .7319, con grado medio de marginación, un 40.76% de la población en localidades menores a 2 mil 500 habitantes, y más de la mitad se concentra en la cabecera municipal (26,140 hab.). Su economía está diversificada pero depende esencialmente de la producción de plátano -el principal productor del estado- y de la ganadería, en la zona rural (34% de la PEA); y de los servicios en la cabecera municipal (39.6% de la PEA).

Según registros históricos, la cabecera municipal fue fundada por Bernal Díaz del Castillo como villa de Santiago de Teapa, elevada a rango de ciudad en 1851 por el Congreso del Estado. Pese a su origen zoque, actualmente tiene escasa población indígena. La cabecera es el centro comercial de otras localidades de Tabasco y de Chiapas, al encontrarse entre las confluencia de las carreteras Villahermosa-Teapa y Tuxtla Gutiérrez-Pichucalco-Teapa. Aquí nació Félix Fulgencio Palavicini (1881-1952), fundador de El Universal (1916) y diputado constituyente de 1917. Cuenta con atractivos turísticos como las grutas de Coconá, y los balnearios del Azufre y del río Puyacatengo.

El ayuntamiento cuenta con una infraestructura institucional suficiente para la gestión del desarrollo rural, con una dirección y un asesor del CMDRS. Sin embargo, en los hechos esto tiene escasa relevancia en las decisiones, ya que el gobierno del estado establece las *prioridades estatales* dentro de las cuales deben enmarcarse los proyectos, controla la aprobación final, y en 2009 no hubo recursos del programa de activos productivos (antes de desarrollo rural) debido a que el gobierno estatal no aportó la parte que le correspondía para complementar la federal. Además, el presidente municipal no asumió el liderazgo en la gestión del programa, delegando esta facultad a funcionarios del municipio, por lo cual no se le dio la importancia debida al mismo.

### **ix) Grande y semiurbano: Champotón, Campeche**

Se localiza en la zona costera del estado de Campeche, frente al Golfo de México. En extensión territorial era el municipio más grande del estado (6,088.28 km<sup>2</sup>), hasta la creación de Calakmul (1996) al cual cedió territorio. Lo atraviesa el río del mismo nombre. Su población total asciende a 76 mil 116 habitantes, de los cuales 27 mil 235 viven en la cabecera municipal; y un 37.29% en localidades menores a 2 mil 500 habitantes. El 9.93% de la población habla alguna lengua indígena. El municipio destaca por su agroindustria, principalmente por las plantas beneficiadoras de miel y arroz, el ingenio de azúcar, una planta de harina de pescado y los aserraderos. Su economía depende del sector primario, el cual ocupa al 59% de la PEA, siguiéndole la industria manufacturera con el 10.6% y el comercio con el 6.5%. La pesca ribereña es la actividad económica más importante con un litoral de 124 km.; contando con dos puertos uno pesquero, y otro para embarcaciones de mayor calado (Seybaplaya). Le siguen en importancia la ganadería y la agricultura -donde destaca el cultivo de la caña, el maíz, y el arroz, en descenso-; la apicultura que aporta el 36.67% de la producción de la entidad, principalmente para exportación; la actividad forestal que ocupa el 60% del territorio, con la extracción de maderas preciosas como el cedro y la caoba, y producción no forestal como el chicle.

Champotón tiene su origen en un antiguo asiento maya fundado por los itzaes hacia el año 700 d.C. Es conocido como “la bahía de la mala pelea” por la derrota sufrida por los españoles al frente de Francisco Hernández de Córdova, a manos de los indígenas comandados por el cacique Moch Cohuó en 1517. Fue fundado como San Pedro de Champotón por Francisco de Montejo, el Mozo, en 1538. En 1915 la promulgarse la *Ley de Administración Interior* se le reconoció como uno de los municipios de Campeche. En la actualidad tiene la expectativa de un repunte de la actividad turística con la construcción del complejo Campeche Playa, aprovechando su zona costera y su rica gastronomía en pescados y mariscos, así como otros atractivos como las ex haciendas de San José y San Luís Carpizo.

Su ayuntamiento presenta gran capacidad para la gestión del desarrollo rural, existe un liderazgo institucional al respecto que se aboca a gestionar y

aprovechar los recursos canalizados al programa. De hecho, es de los pocos municipios donde los integrantes del CMDRS se han apropiado de las decisiones del consejo -como formalmente se plantea en la LDRS- y defienden con todo las prioritizaciones de proyectos que han efectuado, frente a agentes externos como los funcionarios estatales y federales pertenecientes al consejo.

**x) Grande pero rural: Comalcalco, Tabasco**

Está situado en la región de la Chontalpa, al noroeste del estado de Tabasco, en la zona de planicies bajas. Cuenta con los ríos Cuxcuchapa, Seco, Tular y Cocohital. Es pequeño en superficie (723.19 km<sup>2</sup>), y grande en población (173,773 hab.), aunque el 58.48% vive en localidades menores a 2 mil 500 habitantes, y sólo el 22.94% en la cabecera municipal (39,865 hab.). Tiene un IDH de .7545, un grado medio de marginación, y no tiene asentamientos indígenas importantes. Su economía es fuerte y pujante, diversificada entre los tres sectores, y es uno de los ejes de la región Chontalpa. El 38.5% de la PEA se ocupa en el sector primario, como la ganadería extensiva y la agricultura, destacando el cultivo del cacao, siendo el principal productor del estado. La industria ocupa el 24.2% de la PEA, especialmente por la actividad petrolera con 80 pozos en explotación. También destacan los servicios con un 33.3% de la PEA. Es un municipio relativamente bien comunicado por la vía terrestre al contar con cuatro vías de acceso.

Comalcalco tiene su origen en un asentamiento maya del siglo I a.C., quedando como vestigio y atractivo turístico la zona arqueológica del mismo nombre, construida con ladrillo cocido a falta de piedra, considerándose el pueblo más antiguo de América que utilizó este material. En 1827 se erige el pueblo de San Isidro de Comalcalco; en 1834 por decreto del gobernador se le autoriza formar su ayuntamiento. Es el origen de la causa republicana en Tabasco que apoyó al presidente Juárez durante la intervención francesa, a través de la sublevación del Gral. Gregorio Méndez en 1863.

Con capacidades suficientes para la gestión del desarrollo rural, que se plasmó, por ejemplo en la formulación de un programa de desarrollo rural municipal, entre 2007 y 2009 el ayuntamiento (PRD) dejó ir la oportunidad de liderar el proceso en el municipio. En principio se enfrascó en un conflicto

político con el gobierno del estado (PRI) que derivó, entre otras consecuencias, en la pérdida del control del programa, y su ausencia voluntaria en el CMDRS, por lo cual las decisiones y recursos, se tomaron y otorgaron sin la representación del ayuntamiento.

## **2.2. Participación de facto en el diseño de la política**

### **a) Consejos Municipales: mecanismos de expresión de la voluntad local**

La voluntad local a través de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable, se expresa básicamente en la definición de las *prioridades municipales*, las cuales son su atribución exclusiva y principal sustento de su funcionamiento. No obstante, en cada estado se da una interpretación diferente según los propósitos e intereses de los gobiernos estatales, en relación con el control o manejo de los fondos de la política.

*i).* En Tabasco los consejos municipales definen únicamente sus *líneas estratégicas*, y el gobierno estatal se arroga la facultad de decidir qué proyectos serán financiados, sólo considerando que se encuentren dentro de tales *líneas*.

*ii)* En Chiapas los consejos municipales definen las *áreas estratégicas* y los *sistemas productivo*, a los cuales deberán ajustarse los proyectos aprobados por éstos. Sin embargo, el gobierno estatal se reserva el derecho de establecer las *líneas estratégicas superiores*, a la cual deben ceñirse los consejos municipales. Si bien una de éstas es a favor del medio ambiente, en esa definición no participan los municipios. De esta forma, no se aprueba ningún proyecto para ampliación de la ganadería, por sus efectos en la deforestación.

*iii).* En Yucatán, para los consejos municipales significa definir y priorizar sus proyectos, pero estarán sujetos a la voluntad del gobierno estatal para liberar los recursos respectivos, en función del origen partidista.

*iv).* En Quintana Roo y Campeche, los consejos entienden las prioridades municipales como la libertad de decidir los proyectos a financiar, pero invariablemente serán calificados por la UTOE.

En función de la interpretación sobre las *prioridades municipales*, los consejos priorizan, aprueban y obtienen recursos para proyectos productivos diversos. Así, dentro de su margen de libertad pueden encauzar proyectos para estimular las actividades productivas (agricultura, ganadería, café, carpintería, pesca, turismo); pero también se pueden encontrar proyectos sin mucha lógica en términos de desarrollo.<sup>172</sup> Es un hecho que los integrantes locales de los consejos municipales -donde el elemento material de la decisión es el presupuesto- hacen valer su derecho de definir las prioridades, pese a la presencia de agentes externos. Así sucede en los consejos de los municipios seleccionados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán; no en Chiapas donde los municipios pequeños al no aportar recursos para el programa, no tienen presupuesto para asignar, como el de Ixtapangajoyá.

Es indudable que en el funcionamiento de los consejos locales los presidentes municipales pueden tener un papel clave. El éxito o fracaso de la gestión del desarrollo rural en gran parte depende del rol asumido por éstos:

a) De *liderazgo*. De manera positiva, al hacer valer los proyectos aprobados por los consejos municipales, ante las instancias estatales (Lázaro Cárdenas); o en forma negativa, al tratar de imponer su voluntad, o palomear los proyectos que serán aprobados, en demérito de las atribuciones del consejo (Palizada).

b) De *ausencia material*. Al no asistir siquiera a las sesiones del consejo (Teapa); al delegar en algún funcionario municipal la presidencia del consejo, que a su vez puede asumir el rol de liderazgo (Chemax y Champotón); o de autoexclusión del ayuntamiento en el consejo (Comalcalco), al dejar ese espacio a funcionarios ajenos al municipio, con los riesgos de manipulación del consejo y corrupción en la distribución de recursos.

## **b) Construcción del papel del municipio en el diseño de la política**

- *Conflictos entre los CMDRS y el Ayuntamiento*

Los ayuntamientos y los consejos municipales si bien representan al municipio como comunidad, no son la misma figura. El primero es el gobierno del municipio, electo popularmente y representado por el presidente municipal.

---

<sup>172</sup> Como en Palizada, Campeche donde para ejercer los recursos el consejo municipal aprobó destinar todo el techo financiero para la adquisición de rollos de alambre de púas (2006).

Los segundos, previstos en la LDRS, incluyen la representación de la sociedad rural municipal, más agentes externos como funcionarios estatales y federales, y regularmente son presididos por los presidentes municipales. Si bien en la mayor parte de los casos pueden tener objetivos comunes y trabajar en conjunto, se documentan casos donde el ayuntamiento o el presidente municipal entran en conflicto con el consejo como en Comalcalco, Tabasco; y Palizada, Campeche, respectivamente. Sin embargo, el fondo del asunto no son los conflictos, sino que surgen como una reacción del ayuntamiento o del presidente municipal -con facultades definidas en la Constitución General-, ante las atribuciones de los consejos establecidas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Es decir, es el conflicto por el ejercicio de la autonomía en el ámbito municipal o, se puede decir, por la titularidad de esos derechos. Pero adicionalmente, lo que encierra esta disputa es la construcción *desde abajo* del papel del Municipio, como gobierno y comunidad, en el diseño e implementación de la política de desarrollo rural.

Un caso emblemático en el sureste y el país -ya comentado-, es el de Mérida, Yucatán cuyo ayuntamiento se inconformó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las atribuciones otorgadas a los consejos municipales en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, de aprobar la asignación de recursos municipales del ramo XXXIII. La controversia fue ganada por el Municipio (SCJN, 2005b). Otro caso es el del ayuntamiento y presidente municipal de Comalcalco, Tabasco. Por problemas políticos con el ayuntamiento el gobierno del estado (PRI) terminaba por aprobar proyectos no priorizados por el consejo local -según acusa el presidente municipal (PRD)-; pero de acuerdo al gobierno estatal esto se debió a que el ayuntamiento no participó en la municipalización porque no aportó su parte de recursos. Al final el ayuntamiento y su presidente deciden salirse del consejo, cuya operación recayó en el Jefe del CADER. En realidad la batalla era por quién tenía la titularidad de los derechos de aprobar los recursos: una, la reconocida al Municipio por la LDRS; la otra, autoasignada por el gobierno del estado a través de maniobras administrativas.

Un último caso es el de Palizada, Campeche donde el presidente municipal (Convergencia) en el último año de su periodo (2006-2009),

maniobró para asignar recursos a determinados grupos productivos -al parecer de su misma filiación política y que en ejercicio anteriores ya habían recibido apoyos-, y sin pasar por la priorización del consejo municipal, mandó a calificar los proyectos a la instancia estatal (UTOE). Esto generó inconformidad entre los integrantes del consejo, que aparentemente no podían hacer nada porque la asignación ya estaba publicada.

En estos casos no parece haber reconciliación posible en la batalla por la titularidad de la atribución de asignar los recursos. En realidad, expresan un asunto de fondo no previsto en el diseño de la política -Ley de DRS, *reglas de operación*. Si los consejos municipales realmente son las instancias para representar al municipio como comunidad, y al mismo tiempo organismos para tomar decisiones en forma colegiada, *no se ha resuelto cómo es posible la interacción, la concurrencia y la cooperación entre los tres órdenes de gobierno representados, sin que ninguno de ellos reclame la exclusividad de la decisión*. Esto lleva a concluir preliminarmente, que existe ambigüedad en el diseño de los consejos. Ni representan completamente al municipio como comunidad, porque incluye a agentes externos al mismo -como lo afirmó la Corte-, por lo que no pueden expresar la autonomía local. Ni se trata de organismos colegiados de tipo federal, en el que los tres órdenes de manera cooperativa tomen decisiones, ya no se replican en los ámbitos estatal y nacional. Mientras no se resuelva esta ambigüedad, los vacíos legales o normativos son llenados de inmediato por los actores de la política, sean ayuntamiento, presidente municipal u otros funcionarios; o cada vez que sea posible se reivindicará la autonomía municipal que lleva las de ganar por determinación constitucional.

- *Conflictos entre los Distritos de Desarrollo Rural y el Municipio*

De entrada existe un conflicto conceptual y operativo entre los DDR y los Municipios respecto a la operación de la política de desarrollo rural. Como ya se mencionó, según la Constitución General los municipios son la base de la división territorial, administrativa y política de los estados; y los DDR, según la

LDRS, son la base de la operación de los programas de desarrollo rural, que se lleva a cabo a través de los *consejos distritales*.<sup>173</sup>

Para fortuna de los municipios este conflicto conceptual y operativo no tiene muchas implicaciones en la práctica, por varias razones:

- i) Los consejos distritales sólo se instalan y luego no funcionan (Campeche, Yucatán y Tabasco).
- ii) Los distritos ni los consejos distritales tienen atribución legal sobre la asignación o ejercicio de los recursos.
- iii) Suelen ser instancias intermedias, no funcionales al Municipio, por lo cual invariablemente optan por hacer la gestión directa ante la instancia estatal (Salvo en Chiapas).

Sin embargo, no deja de haber cierta pugna entre el consejo o funcionarios municipales y los del DDR por el ejercicio de ciertas atribuciones. En los municipios los Jefes de DDR (Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Yucatán), suelen ser los *secretarios técnicos* de los consejos,<sup>174</sup> lo cual les da el control de la información y cierto protagonismo en las sesiones. Sin embargo, en Chemax, Yucatán la directora de desarrollo rural logró que se determinaran dos secretarios técnicos. Uno *normativo* que recaería en el jefe del DDR, y otro *operativo* que sería un funcionario municipal, lo cual permitió al ayuntamiento mayor margen de maniobra en el funcionamiento del consejo. Esta situación se replicó en los municipios de Campeche, salvo que el *secretario técnico operativo* recayó en el representante de la secretaría de desarrollo rural del gobierno estatal. Estos casos ilustran nuevamente la pugna de cada orden de gobierno, pero concretamente del Municipio, por construir un espacio de maniobra en la gestión de la política frente a los otros. Es decir, *lo típico es más el reclamo de la exclusividad, que la construcción de las bases institucionales para una toma de decisiones colegiada* entre los tres órdenes de gobierno; donde prevalece más la competencia por las atribuciones que una

---

<sup>173</sup> Lo cual también se fortalece en la LDRS al considerar a los distritos como la base territorial para la captación e integración de la información para el desarrollo rural (Art., 27, frac. IX) y como la "instancia inicial e inmediata de atención pública al sector" (Art. 27, frac. XI).

<sup>174</sup> Salvo en Tabasco que este papel se otorga a los Jefes de CADER, dependientes del DDR, con asiento en el municipio.



cooperación para las decisiones. Lo más importante para el Municipio al tratar de posicionarse como actor real de la política, es el de ubicarse en esa arena.

### **3. Capacidades de municipios rurales en la operación de la política**

Por lo regular, las políticas nacionales -formuladas por el gobierno federal- y descentralizadas hacia los municipios no están diseñadas para reconocer la diversidad y particularmente las diferentes capacidades de sus ayuntamientos. Éstas se expresan en las dimensiones financiera, administrativa, política, recursos humanos, entre otras. La lógica indica que las diferencias suelen ser más agudas conforme se baja en la escala de los municipios hasta llegar a los rurales.

#### **3.1. Capacidades administrativas y financieras**

En el caso de las capacidades administrativas de los ayuntamientos en los municipios estudiados, el tamaño no parece ser una limitación para cumplir los requisitos de las reglas de operación para municipalizar la política de desarrollo rural. Curiosamente, tanto en el municipio más pequeño (Ixtapangajoya, Chis.) como en el más grande (Comalcalco, Tab.), son dos de los tres donde aún no se municipaliza. En éstos se debe a un factor externo: el condicionamiento impuesto por el gobierno estatal de aportar un porcentaje de recursos para tener ese derecho. Si bien las reglas de operación no establecen este requisito, dicha información no era del conocimiento de los municipios. Pese a que en cuatro estados se solicita a los municipios la aportación de recursos (Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo), en dos estados (Campeche y Quintana Roo) no es impedimento para municipalizar, aunque hubo municipios que aceptaron aportar (Ver cuadro 17).

Con base en las reglas de operación, la solicitud del gobierno estatal era impugnabile por parte de los ayuntamientos, pero ninguno lo hizo. Lo cual indica deficiencias en las capacidades de información y de argumentación de los Municipios en general, respecto a su rol en la política. Además, aun aceptando la regla que los ayuntamientos deban aportar para ejercer directamente los recursos, no todos cuentan con las capacidades financieras para hacerlo, sobre todo los más pequeños (Ixtapangajoya, Chis.). De manera particular, se observa una limitación de los pequeños (Ixtapangajoya) y marginados (Lázaro

Cárdenas) en los instrumentos y capacidades de sus funcionarios para apelar la decisión del gobierno estatal, e intentar municipalizar el programa, aun cuando no hubieren aportado. Esta limitación se combinó con la incapacidad para aportar recursos. En el primer municipio, ni siquiera sabían de la expedición de las reglas de operación a principios del año, que obtenían mucho tiempo después a través de funcionarios estatales o federales del sector, por lo cual carecían de información para reclamar su participación. Sin embargo, municipios más grandes como Teapa y Comalcalco, Tabasco, tampoco impugnaron la solicitud de aportación por parte del gobierno estatal, pese a que el último mantenía una confrontación directa con el estado.

Cuadro 17

<i>Aportación de los Ayuntamientos para la municipalización del programa de DRS</i>					
Municipio	Rango poblacional	Aportación	Municipalizado	Razón de no municipalizar	Aportación impugnada
Ixtapangajoyá, Chis.	(-) 5 mil	No	No	No aportación municipal	No
Palizada, Cam.	5 a 10 mil	Sí	Sí		No
Isla Mujeres, Q. Roo	10 a 15 mil	Sí	Sí		No
Amatán, Chis.	15 a 20 mil.	Sí	Sí		No
Temozón, Yuc.	15 a 20 mil	No	Sí		NA
Lázaro Cárdenas, Q. Roo	20 a 30 mil	No	Sí		NA
Chemax, Yuc.	30 a 50 mil hab.	No	No	El estado no liberó recursos	NA
Teapa, Tab.	30 a 50 mil	No	No	No aportación municipal	No
Champotón, Camp.	50 a 100 mil	Sí	Sí		No
Comalcalco, Tab.	(+) 100 mil hab.	No	No	No aportación municipal Problemas con gobierno estatal	No

Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo.

### 3.2. Capacidades políticas

Las capacidades políticas de los ayuntamientos crecen en función de su tamaño, ya que la mayor disposición de recursos financieros les permite mayor independencia política, aun cuando provengan del gobierno federal (*participaciones y aportaciones*). Pero el distinto origen partidista respecto al gobierno estatal, le abona mayor independencia política que se puede traducir en mayor capacidad de gestión, aunque también de reclamo o confrontación en escenarios de partidismo. Por ejemplo, en Palizada, Campeche (Convergencia) el gobierno estatal (PRI), prácticamente *dejó hacer* al ayuntamiento para no entrar en conflicto. Por el contrario, en Comalcalco, Tabasco (más de 100 mil

habitantes) pese a la gran capacidad de confrontación del ayuntamiento con el gobierno estatal, éste lo orilló a excluirse del consejo y por tanto de la política. El caso extremo es el de Chemax, Yucatán (mediano y marginado), donde el gobierno del estado no liberó los recursos del ejercicio 2007, y el ayuntamiento no tuvo la capacidad para reclamar.

### 3.3. Capacidades de gestión

Una limitación de algunos ayuntamientos es mantener un nivel mínimo de profesionalización de los funcionarios responsables del programa, lo cual parecer estar más atado a su grado de marginación que a su tamaño. Por esta razón, los municipios han tenido que *importar* asesores para los CMDRS, incluso los de mayor tamaño como Champotón y Comalcalco (Ver cuadro 18). La ventaja es que logran tener cierta continuidad en el municipio ante el cambio de gobierno, ya que sus honorarios son pagados por transferencias del programa SINACATRI del INCA Rural. Sin embargo no están exentos de ser cambiados por la nueva administración municipal.<sup>175</sup>

Cuadro 18

*Grados de estudio de responsables de la política en el municipio*

Municipio	Marginación	Grado de estudios del director	Del municipio	Carrera del asesor	Del municipio
Ixtapangajoyá, Chis.	Muy alto	Secundaria	Sí	Ingeniero	No
Palizada, Cam.	Alto	Bachillerato	Sí	Ingeniero	Sí
Isla Mujeres, Q. Roo	Bajo	Profesional	Sí	Ingeniero	Sí
Amatán, Chis.	Muy alto	ND	Sí	Ingeniero	No
Temozón, Yucatán	Alto	Secundaria	Sí	Ingeniero	No
Lázaro Cárdenas, Q. Roo	Alto	Profesional	Sí	Ingeniero	Sí
Chemax, Yuc.	Muy alto	Profesional	No	Ingeniero	No
Teapa, Tab.	Medio	Profesional	Sí	Ingeniero	Sí
Champotón, Cam.	Medio	Profesional	Sí	Ingeniero	No
Comalcalco, Tab.	Medio	Profesional	No	Ingeniero	No

Fuente: Elaboración propia con base a trabajo de campo.

### 3.4 Municipios pequeños y rurales: subordinados y condicionados

El tamaño poblacional del municipio es un factor relevante en la asignación de recursos, ya que las principales fórmulas de distribución otorgan un peso importante a esta variable (participaciones, aportaciones y alianza municipalizada). La mayor disposición de recursos incrementa sus capacidades de gestión, de cooperación y hasta confrontación con los otros gobiernos. Así, los municipios más grandes tienen mayores capacidades potenciales de

<sup>175</sup> Como en Palizada donde el presidente municipal entrante (Convergencia), a inicios del 2007 solicitó al CMDRS el cambio de asesor porque venía de una administración de origen priísta.

insertarse con éxito en mecanismos de transferencia -al aportar recursos- o en las relaciones con los otros órdenes de gobierno -así sea para el conflicto.

Lo anterior no es el caso de los municipios más pequeños y marginados. Su participación en la política de desarrollo rural suele ser reducida (Ixtapangajoyá, Chis; Chemax, Yucatán), derivada de su propia marginalidad y escasas capacidades institucionales. Sencillamente su dependencia financiera e institucional del gobierno estatal, y de los recursos del federal, no les permite confrontarse con éstos. Literalmente están *atenidos* a los recursos externos, incluyendo a los que por ley o fórmula les corresponden -que incluso desconocen-, por lo cual materialmente no les conviene *pelearse* con el gobierno estatal o federal. En estos municipios, la subordinación política respecto del gobierno estatal tiene la mayor probabilidad de ocurrencia. Son municipios marginados en términos de desarrollo, y marginales en las decisiones fundamentales de la política. Si bien la carencia institucional en municipios pequeños en ocasiones puede ser salvada por el liderazgo personal del presidente o de algún funcionario municipal.

#### **4. Conclusiones preliminares sobre el rol del Municipio en la política**

##### **4.1 Límites de la descentralización de la política**

Es poco viable hablar de un diseño federal de la *política de desarrollo rural sustentable* mientras no se instituyan mecanismos colegiados de decisión en todos los ámbitos -nacional, estatal y municipal-, con la participación de los tres órdenes de gobierno. La descentralización de funciones no es suficiente para fortalecer al Municipio, ni como gobierno ni como comunidad, en tanto sólo se le ubique como agente de implementación, no se respeten sus decisiones en el ámbito de los consejos municipales, y no se incluya su representación como gobierno en los consejos estatal y Mexicano.

Bajo su diseño actual los CMDRS priorizan o validan la distribución de recursos del Programa de Desarrollo Rural -*De Activos Productivos*. En cualquier caso, sus resoluciones relativas a los recursos, requieren necesariamente de la aprobación del ayuntamiento, como corresponde al ser un orden de gobierno constitucional; incluso éste puede participar en pleno -Cabildo- como parte del consejo municipal, aun cuando no lo prevea la LDRS.

El impulso al federalismo y a la descentralización de la política, al incluir la participación del Municipio, también requiere que los consejos estatales sean en primera instancia mecanismos colegiados para la toma de decisiones, para lo cual es ineludible la representación directa de todos los municipios. Hasta ahora, éstos no participan siquiera en la definición de criterios para la distribución de recursos a los mismos. En adición, resulta contradictoria la declaración de la LDRS *-el federalismo y descentralización como criterios rectores de la política-* mientras los estados no tengan representación directa en el mecanismo decisorio nacional *-el consejo mexicano*. En contraparte, en los consejos municipales sí tienen representación directa de todos los gobiernos. Esto apunta a que, otra vez, se toma al municipio como laboratorio en relación con el federalismo y la democracia, para luego replicarse a nivel nacional *-como la alternancia política y el voto a la mujer en los gobiernos y elecciones municipales*. Pero puede ser todo lo contrario: una estrategia para replicar la centralización en todos los niveles, de los municipios en relación con el estados, y los estados en relación con el gobierno federal, siendo éste la punta de la pirámide que no permite aún la incorporación de los otros gobiernos en la toma de decisiones en el diseño de la política.

A pesar que todos los órdenes de gobierno están representados en el *consejo municipal*, no se establecen criterios mínimos para definir el peso de la representación de cada uno. De esta forma, el federal está sobrerrepresentado en el *consejo municipal* en relación con el estado y el Municipio, pues tiene un consejero por cada dependencia federal con asiento en el estado o municipio. A diferencia del gobierno estatal que sólo participa con las dependencias relativas al sector; y del ayuntamiento que participa con el presidente, el director de desarrollo rural o equivalente y, si acaso, el regidor de la comisión de desarrollo rural. Lo que *salva* al Municipio de la presencia mayoritaria del gobierno federal *-y de su mayoriteo-*, es que tienen derecho a participar en el *consejo* todos aquellos agentes representativos de la sociedad rural, que suelen constituir una mayoría local (Véase cuadro 19).

Cuadro 19

*Integración de los consejos municipales de DRS*

Municipio	Gobierno municipal	Gobierno estatal	Gobierno federal	Sector social	Sector privado	Sistemas producto	Instituciones académicas	totales
Amatán*	4	3	3	21	1	2	0	34
Comalcalco*	5	4	6	3	1	0	2	21
Champotón*	2	8	12	22	4	3	2	53
Chemax**	5	0	1	15	1	0	0	22
Isla Mujeres*	3	2	4	9	1	nd	0	19
Ixtapangajoya**	4	2	2	10	1	3	0	22
Lázaro	3	2	4	nd	nd	nd	nd	
Palizada*	3	2	3	16				24
Teapa**	2	4	2	8	1	4	1	22
Temozón	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	

\* 2007, \*\* 2009

Fuente: Elaboración propia con base en actas de sesión de los consejos municipales para el desarrollo rural sustentable.

#### 4.2. Descentralización sin federalismo: ausencia de negociación y acuerdo con el Municipio

Como se ha documentado, a pesar del enunciado pomposo de la LDRS que *el federalismo y descentralización serán los criterios rectores*, la descentralización de la política de desarrollo rural sustentable es un proceso sin federalismo. En ninguna fase existen mecanismos o aspectos negociados con los municipios. Ni siquiera en los llamados convenios -que suscribe junto con los estados- o *anexos de ejecución* existe algún ámbito negociable con éstos. Ahí están las reglas definidas exclusivamente por el gobierno federal, se *toman o se dejan*. Aun el estricto apego o cumplimiento a las mismas, no garantiza que el Municipio participe en la operación directa del programa. Dado que en los consejos estatales y *Mexicano*, nada se negocia o acuerda con el Municipio -la tónica institucional impuesta y enseñada *desde arriba*-, el espacio de autonomía reservado a éste -el CMDRS- es reivindicado constantemente.<sup>176</sup>

#### 4.3. Ubicación del Municipio en el mapa de la política: entre la delegación, el condicionamiento y la autonomía

En la política de desarrollo rural hay tres formas de acción posible para el Municipio, cada uno correspondiente a la decisión tomada por cada gobierno participante en el mapa y ejercicio de la política en el ámbito municipal:

- i) La *delegación*, otorgada por el ámbito federal, proveniente de los poderes Legislativo (*Ley de Desarrollo Rural Sustentable*), y Ejecutivo o gobierno federal (Programa Especial Concurrente; reglas de operación;

<sup>176</sup> Salvo los casos de municipios donde la subordinación política o sus limitaciones institucionales les impiden reivindicar su autonomía.

fórmulas de distribución, convenios de desarrollo rural sustentable, anexos de ejecución). Es decir, a todos los municipios de manera uniforme se les ubica como agentes de ejecución o de implementación.

- ii) El *condicionamiento* impuesto por el gobierno del estado y formalizado en el *consejo estatal*, a través del cual se impone al Municipio requisitos adicionales para ejercer directamente los recursos -la *municipalización*, modalidad 1-, principalmente el relativo a aportar un porcentaje determinado y de someter sus proyectos priorizados a una calificación estatal. Aquí hay variaciones de estado a estado.
- iii) El ejercicio de la *autonomía municipal*. A pesar de la definición de reglas de la política a nivel central y a los condicionamientos del gobierno estatal, al Municipio como comunidad representada en el consejo municipal, le queda el recurso de su autonomía. Ésta se expresa en la facultad de priorizar los proyectos productivos a financiar con el presupuesto de la política. Esta reivindicación suele entrar en conflicto con el papel impuesto desde arriba -delegación o condicionamiento. Aunque también es posible que la autonomía intente ser apropiada por el ayuntamiento o el presidente municipal.

Paradójicamente, la colegialidad de los *consejos municipales* es campo de batalla de estas tres fuerzas en tensión, y no tanto para tomar decisiones en forma coordinada, colegiada o cooperativa. El saldo final estará en función de las capacidades o poder de los representantes federales, estatales o municipales para hacer valer sus posiciones o intereses. Los *consejos municipales* son pues una arena más de la política.

## **VI. Propuestas para el diseño de políticas públicas nacionales con perspectiva federalista para un país como México**

Este capítulo pretende desarrollar los elementos mínimos para el diseño de políticas nacionales concurrentes en un sistema federal, las cuales expresarían materialmente su funcionamiento como federalismo. Tal diseño considera el reconocimiento de las partes de la federación, a través de su intervención en mecanismos colegiados para la negociación y acuerdo de las políticas concurrentes. Desde esta perspectiva, más allá de una dimensión instrumental, y desde una visión positiva más que normativa, se propone el tránsito de *políticas nacionales a políticas federales*, que incluyan la dimensión política del *federalismo*.

### **1. Reconocimiento de estados y municipios como actores del federalismo**

La participación de estados y municipios en el poder de la federación, vía la formulación de políticas nacionales, es la reivindicación del ejercicio de su soberanía en un contexto de poderes compartidos, como en un sistema federal. Para el caso mexicano, la forma de integración del Estado -federación, estados y municipios- y la definición constitucional de materias concurrentes - educación, salud, medio ambiente, desarrollo rural, entre otras- son el fundamento para la participación de estados y municipios en las decisiones sobre el diseño de las políticas nacionales correspondientes. Su intervención es el requisito necesario para considerarlas *federales*. Cuando así ocurre, los resultados son políticas exitosas. Es el caso de la de salud -considerada un bien público superior-, por lo cual ha sido imperativa la participación de todas las partes del sistema federal.

En contraparte, cuando algunas materias son usadas como medios para la ganancia política, electoral o clientelar, permanece el conflicto entre gobiernos por el control de las decisiones y recursos de la política formalmente concurrente, en detrimento de cimentar una política realmente federal. Es el caso de la de desarrollo social. En este escenario, la pugna no es por el establecimiento de políticas federales, sino por su control y el presentar ante la ciudadanía la imagen o percepción que determinado gobierno las gestiona o financia. En ese sentido persiste el ánimo, prácticamente en todos los órdenes, de pretender adjudicarse aquellas políticas que representan beneficios



tangibles para la ciudadanía o de tipo distributivo, así sean de carácter clientelar. La persistencia de arrogarse los resultados de las políticas, se recrudece bajo un escenario de alta competencia electoral en pos de los gobiernos, sean el federal, los estatales o los municipales. Hasta ahora las reivindicaciones políticas del federalismo huelen más a la preservación de feudos o del control central, que a su fortalecimiento. En esta pugna entre gobiernos, el federal todavía tiene el mayor control de recursos y, por ende, de las políticas, incluidas las concurrentes. En esta reyerta el Municipio es el orden de gobierno que más pierde, ya que por lo regular tampoco se le incluye en los espacios ganados por los estados.

Ciertamente todo sistema federal presenta cierto grado de conflicto o tensión entre sus partes, pero su funcionamiento se expresa más por los mecanismos para la negociación y el acuerdo, o el intento de construirlos. Por lo anterior, el primer paso para acercarse a las políticas federales, es el reconocimiento de los estados como partes de la federación en el diseño de las políticas. A nivel estatal, se requiere incluir a los municipios en aquellas materias que pertenecen al Estado, en las que hasta ahora sólo participan los gobiernos federal y estatales.

## **2. Mecanismos institucionales federales de negociación y acuerdo**

En México existen algunos mecanismos colegiados para la discusión, negociación y acuerdos de distintas políticas nacionales. Pero es su forma de integración entre órdenes de gobierno lo que define si son de tipo federal, en estricto sentido. Estos son el *Consejo Nacional de Salud*, el *Consejo Nacional de Seguridad Pública*, el *Consejo Nacional Desde Lo Local*; y el *Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable* (Ver cuadro 19). La importancia de éstos para la construcción del federalismo radica en su funcionalidad para el diseño de políticas nacionales negociadas y decididas desde una perspectiva federal. Es decir, si son el origen de políticas federales.

### ***Consejo Nacional de Salud***

Es el mecanismo colegiado más acabado desde la perspectiva federalista, porque integra la representación directa de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal, y es la instancia de coordinación entre éstos y

el gobierno federal para todo el proceso de la política nacional de salud. Además incorpora una representación directa de los municipios, al participar como invitado permanente el Presidente de la *Red Mexicana de Municipios por la Salud* -constituida en 1993 e integrada al Consejo en la VI Reunión, IV época, de junio de 2002. Se puede afirmar que la de salud es la única política nacional que se define a través de un mecanismo donde están representados los tres órdenes de gobierno que componen al Estado federal mexicano.

### ***Consejo Nacional de Seguridad Pública***

Es la instancia de coordinación nacional en materia de seguridad pública donde participan las dependencias del Ejecutivo federal, quien lo preside, los gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. No había representación de los municipios -pese a que el artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios-, hasta el 26 noviembre de 2009, al incorporarse a la XXVII sesión del Consejo el presidente de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal -prevista en los artículos 32 y 33 de la Ley General de Seguridad Nacional y Seguridad Pública. Pese a este esfuerzo de coordinación nacional, aun no se aprecian los resultados en la materia ni puede afirmarse que exista una política nacional de seguridad definida federalmente, dada la desarticulación visible de la misma. Por el contrario, el tema propuesto por Presidente de la República y avalado por la CONAGO es la recentralización de los mandos policiales en las entidades federativas y el gobierno federal, en donde ya no habría participación alguna de los Municipios.

### ***Consejo Nacional de Desarrollo Desde Lo Local***

Es un mecanismo creado a iniciativa del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED, para evaluar la implementación del programa *Agenda Desde Lo Local*, cuyo propósito es medir el desempeño de los municipios sobre indicadores agrupados en cuatro ejes-desarrollo social, económico, ambiental, e institucional. Sin embargo, no participan todos los estados, ya que se integran por invitación. Pese a que el objeto del programa son los municipios, no cuenta con ninguna representación de éstos, ni de las asociaciones municipales existentes. Por lo tanto, lo que pudiera ser un

mecanismo para la definición y acuerdo de criterios generales para el diseño de políticas nacionales desde la perspectiva del federalismo, no incluye a los estados ni municipios, y no tiene como propósito ninguna política en específico, sólo la gestión de un programa del gobierno federal.

### ***Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable***

Es el mecanismo formal para la discusión de la política nacional de desarrollo rural sustentable. No obstante, ni en la Ley de la materia, ni en la realidad, se prevé una representación directa de los estados, y mucho menos de los municipios. Su integración refleja, al fin de cuentas, la centralización de la política, y confirma que es sectorial -el sector primario en general, y lo agropecuario en particular-, no territorial como se pretende. Ahí participan todas las dependencias del gobierno federal involucradas en el sector y representantes de organizaciones nacionales de productores, en su mayoría corporativas más que productivas. Los estados se incorporan de manera indirecta a través de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA), como parte de un acuerdo interno de la CONAGO, donde la AMSDA es la Secretaría Técnica de la Comisión del Campo -a cargo de un gobernador.

La CONAGO es integrante formal del Consejo desde 2010 como parte de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable -donde de 15 integrantes, 14 son titulares de dependencias y entidades del gobierno federal-, aunque no se tiene evidencia de la funcionalidad de esa representación en una comisión donde es minoría. Algunos consejeros han discutido la importancia que los gobernadores participen de manera directa (sesión del 25 de marzo de 2010), aunque no se ha concretado.

Sobre la participación de los municipios, sólo se discutió en la sesión del 14 de abril de 2005, la conveniencia de invitar a la *Asociación de Alcaldes (sic)* a la Comisión de Desarrollo Social del Consejo.

La conformación del Consejo en su mayoría por funcionarios del gobierno federal y representantes de organizaciones de productores, no permiten que se constituya en un mecanismo nacional para la formulación de una política federal.

Cuadro 20

<b>Mecanismos institucionales para la negociación y acuerdo de políticas nacionales</b>		
<b>Consejo Nacional de Salud</b>		
<b>Fundamento</b>	<b>Atribuciones formales</b>	<b>Integración</b>
Acuerdo Presidencial del 25 de marzo de 1986. El 27 de enero de 1995, mediante Acuerdo Presidencial, que abrogó el acuerdo previo, se reestructuró.	Instancia permanente de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales para la programación, presupuestación y evaluación de la salud pública.	Secretario de Salud (Presidente). SEDENA, SEMAR, ISSSTE, IMSS, PEMEX, SNDIF. 31 estados y el DF
<b>Consejo Nacional de Seguridad Pública</b>		
<b>Fundamento</b>	<b>Atribuciones formales</b>	<b>Integración</b>
<i>Ley General del Sistema Nacional Seguridad Pública</i>	Instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en la materia.	Presidente de la República (Presidente)  Secretario de Gobernación, Secretario de la Defensa Nacional; Secretario de Marina; Secretario de Seguridad Pública; Procurador General de la República.  Gobernadores de los Estados; Jefe del Gobierno del DF Secretario Ejecutivo del Sistema.
<b>Consejo Nacional Desde Lo Local</b>		
<b>Fundamento</b>	<b>Atribuciones formales</b>	<b>Integración</b>
Constituido en 2003	Mecanismo de deliberación sobre la implementación y evaluación del Programa Agenda Desde Lo Local.	Coordinador General del INAFED (Presidente) Secretario Técnico 21 representantes de alguna entidad federativa 11 representantes de instituciones académicas de carácter nacional o estatal.
<b>Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable</b>		
<b>Fundamento</b>	<b>Atribuciones formales</b>	<b>Integración</b>
Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Art. 17	Instancia consultiva del Gobierno Federal, con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural.	SAGARPA (Presidencia del Consejo) Secretarías de Estado de la Comisión Intersecretarial Organizaciones nacionales de los sectores social y privado. Organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria.  Comités de sistema-producto Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (Estados)

Fuentes: [www.cmdrs.org.mx](http://www.cmdrs.org.mx), [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx), [www.cns.salud.gob.mx](http://www.cns.salud.gob.mx), [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)

Éstos son los pocos mecanismos formales para la discusión y el acuerdo de políticas nacionales; en la realidad, la excepción como mecanismo de tipo federal es el Consejo Nacional de Salud. Aunque existen diversas políticas nacionales concurrentes -educación, medio ambiente, desarrollo rural, desarrollo económico, entre otras-, no tienen un mecanismo de tipo federal

para su diseño. En este sentido, se requiere del establecimiento -institucional y constitucional-, de mecanismos o vías para el ejercicio de las competencias concurrentes, que corresponden al Estado mexicano en su conjunto, precisamente por tratarse de uno federal.

### **3. Políticas nacionales concurrentes: fundamento de la acción del Estado y base para el federalismo cooperativo**

El Estado mexicano es federal por definición constitucional, y lo componen tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. La asignación de materias al Estado en la Constitución General, implica que tienen competencia los tres órdenes, por ende, son concurrentes y la base para formular las políticas nacionales respectivas. En tal virtud el gobierno federal no puede atribuirse competencias que corresponden al Estado, salvo mandato expreso.<sup>177</sup> Sin embargo, el punto crítico es que la mayor parte de las políticas nacionales concurrentes no cuentan con un diseño institucional o mecanismos para su formulación federal. La historia reciente muestra que el gobierno federal suele asumir el control del diseño de las políticas nacionales que corresponden al Estado y, cuando así lo decide, descentraliza parte de la implementación a los estados. Al mismo tiempo el espacio de acción de éstos en la formulación de políticas se reduce a las competencias residuales.

Al ser México un Estado federal, no basta la definición constitucional para identificar como federales a todas las políticas nacionales, ya que el diseño de las políticas concurrentes se debe realizar mediante mecanismos de tipo federal. Este es el proceso que las define en su origen como federales. La concurrencia intergubernamental -como el espacio institucional para la toma colegiada de decisiones-, requiere del reconocimiento constitucional, legal, reglamentario y administrativo de las materias concurrentes, para que la formulación las políticas ocurra bajo mecanismos y procesos federales.

La acción del Estado en las materias concurrentes debe reflejarse en la intervención intergubernamental conjunta en todo el proceso de definición de las políticas nacionales respectivas. En un Estado federal lo de menos es quién

---

<sup>177</sup> Como el caso de las áreas estratégicas que corresponden al Estado (Art. 28 constitucional, párrafo cuarto), pero se otorga al gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que al efecto se constituyan (Art. 25 constitucional, párrafo cuarto).

realiza el diseño final de las políticas concurrentes. Los aspectos clave son quiénes y cómo se decide ese diseño. El *quiénes* se refiere a la intervención de las partes federadas, como el contenido necesario para considerarlas federales, y el fundamento de la acción conjunta en un federalismo.

En un sistema federal, y por una realidad cada vez más compleja, se requiere de la cooperación entre las partes. De esta forma, el reconocimiento de la acción concurrente en materia de políticas, se convierte en la base de un federalismo cooperativo. De otra manera, un sistema donde cada orden de gobierno busca controlar o captar los éxitos de las políticas, se convierte en un sistema competitivo, cuyos resultados pueden ser la pulverización de los esfuerzos gubernamentales, y un sistema donde lo electoral y lo político son la razón de ser de cada orden de gobierno, pero no los principios federales.

#### **4. De políticas nacionales a *políticas federales*: contenidos mínimos**

Las políticas son factores clave para el funcionamiento del sistema o, en otros términos, la forma cómo se negocian y deciden las políticas expresan su funcionamiento como federalismo. Es decir, importa el *cómo* y *quiénes* definen el curso de las políticas. Bajo un proceso federal éste resulta del acuerdo negociado entre las partes del sistema. Por el contrario, cuando cada orden de gobierno formula *sus* políticas, sin relación posible con los otros gobiernos del sistema, es difícil llamarle federales.

En un sistema federal las políticas de Estado definidas constitucionalmente corresponden a los gobiernos componentes; por lo tanto, el diseño institucional para la negociación de las políticas requiere también ser federal. Políticas así formuladas serán *federales* y *federalistas*. Federales, porque derivan de un proceso de negociación federal con la intervención de todas las partes del sistema (la estructura). Federalistas, porque sus contenidos expresan intrínsecamente los valores del federalismo, al ser un acuerdo entre iguales y porque al implementarse permiten la reproducción y fortalecimiento del sistema (el funcionamiento).

Aun cuando no se puede predeterminar el contenido de las políticas nacionales concurrente derivadas del acuerdo federal, sí es posible establecer algunos elementos mínimos para un país como México, debido a las

características actuales del proceso de formulación de políticas, todavía lejanas al ideal federal. Reconociendo que cualquier propuesta sobre políticas tiene que ir más allá de la dimensión instrumental, el diseño de las políticas nacionales concurrentes en México no puede ser un ejercicio técnico, ni establecerse como una serie de etapas normativas que deben cumplirse para calificar como federal a una política. Esencialmente se trata de un proceso relacionado con el diseño del sistema y con la forma como se toman las decisiones. Éste aunque se llame federal no puede generar políticas federales si no está diseñado para funcionar como federalismo. Desde esta base se establecen algunos contenidos mínimos para las políticas federales:

### ***Redefinición constitucional y legal de la concurrencia***

En México los enunciados constitucionales sobre el Estado y el federalismo, otorgan a los tres órdenes de gobierno atribuciones sobre diversas materias. En la práctica, por lo regular las competencias concurrentes del Estado son asumidas por el gobierno federal. La Constitución no establece un marco general para el ejercicio de la concurrencia en materias pertenecientes al Estado. Las leyes federales -cuyo propósito es reglamentar las diversas materias-, terminan por concentrar en el gobierno central lo que originariamente pertenece a todo el Estado, lo cual es contrario a un federalismo.

La expresión del federalismo, a través de la concurrencia entre órdenes de gobierno en diversas materias, requiere que cada ley reglamentaria defina con precisión que el Estado se conforma por tres órdenes de gobierno. Que no se interprete que el Estado es el gobierno federal y asuma las funciones correspondientes a todos los gobiernos. La legislación sobre la concurrencia tampoco implica ubicar *a priori* al gobierno federal como el autor único de las reglas de las políticas, porque en tal caso el Legislativo estaría asumiendo un rol perteneciente a las partes federadas. Se requiere de la previsión constitucional y legal del ejercicio de la concurrencia como la base para el establecimiento de políticas nacionales federales, que no queden como enunciados formales. Es decir, la constitución necesita establecer un marco general para la concurrencia. En sintonía, las leyes reglamentarias requieren de instrumentos específicos para cada materia entre órdenes de gobierno, no

para su concentración en el gobierno federal, y así revertir la tendencia al centralismo construida desde la constitución y las leyes secundarias.

### ***Mecanismos colegiados con igualdad de representación entre las partes***

El diseño institucional para la formulación de las políticas nacionales es la clave para generar políticas federales. Dicha plataforma la constituyen los mecanismos colegiados *ex profeso* para discutir, negociar y acordar los contenidos de las políticas concurrentes. La esencia del funcionamiento federal de tales mecanismos es la igualdad entre las partes-principio del federalismo-, no sólo formal, sino también material. No basta incluir la representación de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios, sino que debe ser paritaria en número para que ningún orden de gobierno tenga la posibilidad de controlar las principales decisiones. De otra forma, constituirían mecanismos formales pero disfuncionales para el federalismo, más útiles para el control y centralización de la política en el gobierno federal. En este sentido, un contenido básico para formular cualquier política nacional concurrente es un mecanismo federal colegiado para la toma de decisiones, con igualdad de representación entre las partes del sistema.

### ***Presupuesto de egresos de carácter federal***

En México, la aprobación del denominado *presupuesto de egresos de la federación* es atribución de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Dicho instrumento carece de perspectiva federalista por dos razones. Primera, porque la Cámara de Senadores, representante formal de las entidades federativas, no participa en el proceso. El presupuesto deriva de un juego político entre las fracciones parlamentarias de mayor peso en la Cámara de Diputados y el Gobierno federal, sin la intervención de los estados. Aun cuando a últimas fechas se invita a los gobernadores a la Cámara de Diputados a exponer sus necesidades presupuestales y se incluyen partidas de recursos para el ejercicio de los estados. Segunda, porque pese a llamarse *de la federación*, en realidad es el presupuesto del gobierno federal. Éste controla la controla a través de su ejercicio y la definición de las reglas de implementación, cuando los recursos se descentralizan a los estados. En la práctica, se trata del *presupuesto de egresos del gobierno federal*, ya que los estados no participan



en su aprobación. Por estas razones es arriesgado hablar de políticas federales derivadas de un presupuesto controlado por el gobierno federal.

Un presupuesto de egresos *de la federación* también necesita ser aprobado por la representación de las entidades -aunque imperfecta- a través del Senado. O en términos mínimos, pero prácticos, cada política nacional concurrente requiere una estructura presupuestal con participación de cada orden de gobierno, incluidos los municipios. A la vez, es fundamental el mandato para que las reglas para el ejercicio de los recursos, resulten de acuerdos entre las partes de la federación. De esta forma, se establecen directamente en el *presupuesto federal*, los recursos a ejercer por estados y municipios, y no como concesión del gobierno central. Así, ya no serán recursos descentralizados, o *federalizados* como eufemísticamente se les llama, sino *federales*. Con recursos de políticas concurrentes asignados a cada orden de gobierno por mandato legislativo, será necesaria la negociación intergubernamental para definir las reglas para su ejercicio.

### ***Cofinanciamiento proporcional***

La implementación de cualquier política nacional concurrente necesariamente pasa por su financiamiento. Los esquemas actuales -como el de la política de desarrollo rural sustentable-, establecen un sistema de cofinanciamiento entre los gobiernos federal, estatales y, en algunos casos, de los municipios. Esto es válido y necesario en cualquier sistema federal. No obstante, los esquemas de financiamiento de la mayor parte de las políticas no son de tipo federal porque los establece el gobierno central. Las entidades federativas están prácticamente obligadas, a través de un convenio “voluntario”, a aportar un porcentaje de recursos para tener derecho a los aportados por el gobierno federal. Es decir, la aportación es impuesta y obligatoria, no producto del consenso federal. Este condicionamiento se reitera en la relación estados-municipios, donde a éstos últimos se les pide aportar hasta un 50% para poder participar de los fondos. La trampa en el nivel federal -como en el estatal-, es que al no poder aportar los estados o municipios la parte “convenida”, el gobierno federal, o estatal en su caso, se reserva la decisión de transferir o no los recursos originalmente considerados. Esto incluye la transferencia de recursos a los estados o municipios que sí hayan

aportado -los de mayor capacidad financiera-, lo cual hace inequitativa la distribución presupuestal una política que se dice federal.

Lo mínimo que se puede esperar de una política federal es que la aportación de las partes sea proporcional a la actual estructura de distribución de ingresos públicos entre gobiernos. En otros términos, la igualdad federal se materializará en el reconocimiento equitativo de las capacidades financieras de cada orden de gobierno. Hasta 2008 los porcentajes de aportación de los estados era de un mínimo de 35% del total de recursos (SAGARPA, 2008), lo cual no corresponde a la actual estructura de distribución del gasto público total, donde los cálculos más optimistas ubican al gobierno federal con el 75%; a los estados con 20%, y con 5% a los municipios. Dada la igualdad federal, el cofinanciamiento de una política nacional concurrente requiere ser proporcional a la estructura de distribución del ingreso y gasto público total.<sup>178</sup> En el caso de no aportación de un estado, la decisión sobre el destino del recurso requiere ser establecida por un acuerdo federal y no de manera discrecional por el gobierno central.

### ***Fórmulas de distribución de recursos a estados***

La distribución de recursos de una política nacional concurrente es un punto crítico en la relación entre órdenes de gobierno. De hecho las mayores tensiones ocurren por el control y asignación de recursos, más cuando el gobierno central es quien toma la decisión. En la medida que la distribución entre gobierno federal, entidades federativas, e incluso municipios, es un asunto negociado y acordado entre las partes, a partir de criterios objetivos acorde a la realidad que cada política busca atender, los conflictos disminuyen.

Conforme al funcionamiento esperado de un sistema federal, el establecimiento de criterios para la distribución de recursos de una política nacional concurrente no es competencia exclusiva del gobierno federal -porque confirmaría la centralización y no el federalismo de las políticas- sino atribución de los integrantes de la federación.

---

<sup>178</sup> Para 2010 por primera vez se establece en el Presupuesto de Egresos una estructura de financiamiento 75-25 entre gobierno federal y estados, respectivamente, para los recursos descentralizados de la política de desarrollo rural (Diputados, 2009).

### ***Definición conjunta de las reglas***

En México, además del presupuesto, las reglas de operación son la otra columna para el sostenimiento e implementación de las políticas. Siendo concurrentes, su definición requiere surgir del acuerdo federal. Aun cuando en una política nacional concurrente el gobierno nacional aporte el mayor porcentaje de recursos -por la concentración tributaria y fiscal-, éste puede ubicarse como autor único de las *reglas de operación*, salvo cesión voluntaria de los estados. De la forma como éstas se decidan permitirá a las políticas nacionales concurrentes ubicarse también como federales. Es definitivo que cuando el gobierno federal controla los recursos y decide las reglas de implementación de las políticas concurrentes, aun cuando estados y municipios participen en su ejecución, se tratará de políticas descentralizadas pero no federales.

### ***Convenios federales***

El establecimiento de políticas federales requiere de convenios entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, derivadas del acuerdo mutuo y no de la imposición. Hasta ahora los convenios han sido instrumentos del gobierno federal para sujetar a los estados a sus reglas, a cambio de obtener recursos. En un sistema federal con políticas concurrentes, los convenios son documentos negociados, donde se define por acuerdo mutuo la participación de cada una de las partes en la implementación de las políticas.

No obstante, en caso de funcionar los mecanismos federales para la definición de las políticas nacionales, serían innecesarios los convenios firmados anualmente, ya que previamente se acordaría con los estados los términos de las políticas, como parte del *covenant* federal. Es decir, habría un acuerdo federal único con todos los estados, y no un convenio particular con cada uno.

### ***Conclusiones preliminares***

Como cualquier proceso social o político, el federalismo no se edifica por decreto, ni de la propia constitución, ni por el establecimiento de bases mínimas para la formulación de políticas concurrentes. Hasta ahora, el federalismo aparece como un enunciado formal, donde paradójicamente lo que

se llama *federal* o *federalización* proviene sólo del gobierno federal, y no de toda federación.

El federalismo en México es una materia por construir, pero no como concesión del gobierno central, sino como una reivindicación de las demás partes de la federación. En términos prácticos, una forma de cimentar el federalismo es a través del diseño de políticas efectivamente federales, cuyos contenidos resultan de un proceso federal. Aquí sólo se proponen algunos elementos, pero la responsabilidad central es de los actores políticos del federalismo.

## Conclusiones generales

### 1. Diseño de políticas en el federalismo

Como cualquier sistema, uno federal se mueve a través de políticas. Para que funcione como federalismo *debe trabajar* con políticas definidas por sus gobiernos integrantes. A su vez, las políticas invariablemente marchan con presupuesto, por lo cual su forma de decisión y control también es vital para el funcionamiento de este sistema. En México, el gobierno federal controla el presupuesto, lo cual también implica el de las políticas nacionales y un escaso margen para el diseño de políticas desde el federalismo. Bajo este escenario la *federalización* se convierte en un sustituto imperfecto de federalismo. Ésta, desde la visión del gobierno federal, es la participación de estados y municipios sólo en la implementación, sin tomar parte en las decisiones ni en el diseño de las políticas.

Una política concurrente deriva tanto del diseño constitucional, como del acuerdo entre las partes federales. Para la política de desarrollo rural sustentable se ha demostrado que no basta el enunciado constitucional. Su reglamentación en la ley respectiva no surgió de un proceso de negociación federal, sino de uno entre el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión, donde los estados literalmente sólo fueron *invitados*. Los convenios, fórmulas de distribución de recursos, y la descentralización, sólo expresan un contenido de una política resultado de un proceso de negociación sin intervención alguna de los estados.

Aun cuando constitucionalmente se establece una política nacional concurrente al otorgarse al Estado la promoción del *desarrollo rural integral* (Art. 27, frac. XX, CPEUM); la LDRS distorsionó este enunciado al terminar por confirmar la supremacía del gobierno federal sobre el control y diseño de la política, por lo cual se avanzó más hacia la centralización que a su federalismo. Por estas razones, el contenido constitucional, legal y reglamentario de la política únicamente son enunciados formales sobre el federalismo.

Para la política de desarrollo rural sustentable se demuestra que el andamiaje institucional para su implementación opera a favor del control del gobierno federal sobre sus principales recursos estratégicos como el presupuesto y las reglas. Los estados se someten a este control a cambio de

recursos presupuestales, sin buscar la instauración de mecanismos federales para formular la política. No sería raro que el escenario descrito se replicara para muchas otras políticas nacionales concurrentes.

Sobre estas bases, y desde la perspectiva del federalismo, se afirma que en materia de políticas nacionales concurrentes se requiere que las decisiones relativas al diseño e implementación sea un asunto de al menos dos órdenes de gobierno. De otra forma, las políticas tendrán cualquier adjetivo menos el federal.

## 2. Municipio y federalismo

En México resulta compleja la inserción del Municipio como orden de gobierno en el sistema federal, máxime si se busca materializar en la hechura de políticas nacionales que lo sitúan como el destinatario territorial último. Hasta ahora el federalismo resulta más en un forcejeo entre el gobierno federal y los estados por el control de los recursos estratégicos de las políticas, donde prácticamente se excluye a los municipios. Cuando los gobiernos estatales al fin ganan algunas batallas -como la descentralización de una proporción del presupuesto de una política-, tienden a replicar la resistencia de dejar ir parte esos recursos a los ayuntamientos.

Los Municipios son el último eslabón de la cadena en la implementación de las políticas. Pese al crecimiento de su importancia política, carecen de instrumentos suficientes y efectivos para reclamar su intervención en las decisiones de las políticas, siquiera en el ámbito estatal, llámese distribución de recursos, requisitos para *municipalizar* o contenidos adicionales. Su principal debilidad en la hechura de políticas nacionales concurrentes, es la falta de representación de sus intereses en la toma de decisiones en los ámbitos nacional y estatal. Su participación se sujeta a la voluntad política de los gobiernos federal, y estatales -como suele ocurrir en el sistema político mexicano donde, a falta de institucionalidad, la *voluntad política* es la variable explicativa de las decisiones.

En este escenario es innegable la capacidad de los actores municipales, más allá del ayuntamiento, para apropiarse de los procesos que *desde arriba* le transfieren, descentralizan o *municipalizan*, como la política de desarrollo rural.

Aprovechando la formalidad que establece a los CMDRS como el mecanismo para priorizar las necesidades municipales, los agentes locales reclaman y reivindican con éxito los espacios de su autonomía, llámese presupuesto asignado o proyectos a financiar, aun en contra de opiniones o dictámenes de instancias y funcionarios estatales o federales.

Como en los ámbitos federal y estatal se regatea la representación del Municipio, ésta se manifiesta con toda su fuerza en la propia esfera municipal, donde invariablemente constituyen una mayoría, que poco sabe de reglas, fórmulas o criterios, pero sí de cuáles son sus necesidades o intereses. De esta forma opera una realidad silenciosa: el federalismo se viene construyendo *desde abajo*. En la política de desarrollo rural sustentable, el municipio es el único ámbito territorial donde están representados todos los órdenes de gobierno en la toma de decisiones, pero además se incluye la participación de *los públicos locales* cuya palabra o decisión se convierte en ley, aun a contrapelo de las reglas de operación o de los criterios de distribución de recursos de la política.

La intervención negada a los actores municipales en los ámbitos nacional y estatal, está más que representada en el municipal, paradójicamente como producto de una ley central cuyo mérito fue reconocer la participación del Municipio en el tramo final de la política: la implementación. Aún con sus problemas de diseño, la figura de los consejos municipales para el desarrollo rural sustentable constituye potencialmente lo que no se ha logrado construir a nivel federal ni estatal: mecanismos de negociación y acuerdos entre órdenes de gobierno para la toma de decisiones de la política. Aunque el problema persistente es la falta de concurrencia de las dependencias del gobierno federal con recursos del Programa Especial Concurrente. Éstas tienden a ejercer los recursos “concurrentes” por su cuenta, sin intervención del consejo municipal, lo cual debilita la colegialidad de las decisiones y la concurrencia de recursos.

Aún con todos sus defectos, desde el Municipio se construye federalismo, a través del aprendizaje institucional sobre una toma colegiada de decisiones donde participan los tres órdenes de gobierno que, *de facto*, constituyen al sistema federal mexicano.

### **3. Al sistema federal por sus políticas lo conoceréis**

Es posible analizar el funcionamiento del sistema federal a través de sus políticas para determinar si trabaja como federalismo. Como en cualquier sistema, aun en los más autoritarios, resulta difícil que haya un solo actor en la formulación de las políticas. Siendo que un sistema se construye y sostiene a través de políticas, en uno federal las partes son actores ineludibles en el diseño de las políticas nacionales concurrentes. Desde esta perspectiva, el análisis de política es una poderosa herramienta para determinar si desde sus políticas un sistema formalmente federal funciona como federalismo. Desde un sentido positivo permite determinar *lo que realmente ocurre* en un sistema federal.

Al mismo tiempo, el análisis de política desde un punto de vista prescriptivo, permite identificar cuáles son los elementos distintivos o atributos del diseño de políticas en el federalismo, *lo que debe ocurrir*. Aunque es complejo determinar la frontera entre uno y otro tipo de análisis porque no son excluyentes, es conveniente realizar la distinción metodológica entre el *análisis de política* y el *diseño de política*. Para determinar *lo que de hecho ocurre* en el funcionamiento de un sistema federal desde la formulación de sus políticas, el análisis de política requiere tanto de un lente conceptual como parámetro de referencia, como de referentes reales que mejor se acerquen al ideal de federalismo en la formulación de políticas.

A su vez, el diseño de políticas requiere de referentes normativos acerca del funcionamiento del federalismo a través de sus políticas. Como cualquier sistema, el federalismo es una construcción social provista de valores que constituyen la parte normativa de su funcionamiento. De esta forma, el análisis de diseño es una herramienta muy útil para establecer bases o criterios mínimos para la construcción del federalismo a partir de políticas específicas: las federales. Éstas pueden ser las más cercanas al ideal de las políticas públicas, aun cuando *los públicos* se reduzcan a la pluralidad de actores gubernamentales de los componentes del sistema. Si un sistema es efectivamente federal podemos confirmarlo a través del análisis de sus políticas. Así, *al sistema federal por sus políticas lo conoceréis*.



## Referencias bibliográficas

- Acosta, Octavio (2000). *Federalismo y autonomía local*. En *ABC del gobierno municipal*. Grupo Parlamentario del PRD/Cámara de Diputados LVII Legislatura/Congreso de la Unión, México, D.F., pp. 232-240.
- Aguilar Villanueva, Luís F. (1996). *Estudio introductorio*. En Aguilar Villanueva, Luís F. (editor). *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 15-92.
- Aguilar Villanueva, Luís F. (1996b). *Estudio introductorio*. En Aguilar Villanueva, Luís F. (editor). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 15-84.
- Arroyo Alejandro, Jesús (2003). *Descentralización y desarrollo regional en México: Retos de los pequeños y medianos municipios*. Memorias del I Seminario Internacional "Nuevos horizontes del Desarrollo Regional con Sustentabilidad". Universidad Autónoma de Campeche-Universidad de Guadalajara, México.
- Brugué, Quim y Ricard Gomá (1998). *Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional*. En Brugué, Quim y Ricard Gomá. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel Editorial, Barcelona.
- Braun, Dietmar; Bullinger, Anne-Béatrice y Sonja Wälti (2002). *The influence of federalism on fiscal policy making*. En *European Journal of Political Research* No. 41, European Consortium for Political Research. pp. 115-145.
- Cabrero, Enrique (2000). *Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límite de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes*. En *Gestión y Política Pública* Vol. IX, Núm. 2, CIDE, México.
- \_\_\_\_\_, coord. (1999). *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios de la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. M.A. Porrúa-CIDE, México.
- \_\_\_\_\_, coord. (1998) *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cabrero, Enrique; Flamand, Laura; Santizo, Claudia y Alejandro Vega (1997). *Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local*. En *Gestión Política Pública*, Vol. VI, Núm. 2, II semestre de 1997, CIDE, México, pp. 329-387.
- Carbonell, José (2002). *Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo*. En Serna, José Ma. (Coord.). *Federalismo y*

- Regionalismo*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 23-38.
- Carrillo Huerta, Mario (1995). *Estrategias y Políticas de Desarrollo Regional en México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, México.
- Cartagena, Ruth; Parra, Manuel; Burguete, Araceli y Antonio López (2005). *Participación social y toma de decisiones en los consejos municipales de desarrollo rural sustentable de los Altos de Chiapas*. En *Gestión y Política Pública*. Vol. XIV, Núm. 2, segundo semestre de 2005, CIDE, México, pp. 341-402.
- Congleton, R., A. Kyriacou Y J. Bacaria (2003). *A Theory of Menu Federalism: Decentralization by Political Agreement*. En *Constitutional Political Economy*, No. 14, 2003, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, pp. 167-190.
- Dávila, Enrique; Levy, Santiago y Georgina Kessel (2002). *El Sur también existe. Un ensayo sobre el desarrollo regional de México*. En *Economía Mexicana*, Vol. XI, Núm. 2, México.
- Delgadillo Macias, Javier. (2005). *Desigualdades territoriales en las regiones de México*. En Ángeles C, H. *La población del sureste de México*. ECOSUR, Sociedad Mexicana de Demografía, México.
- deLeon, Peter (1997). *Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier*. En *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, Núm. 1, CIDE, pp. 5-17.
- Delgadillo M.J., Torres T.F., y Gasca Z., G. (2001). *Distorsiones en el desarrollo regional de México en la perspectiva de la globalización*. En *Momento Económico* Núm. 115, mayo-junio de 2001, UNAM, México, pp. 30-44.
- Díaz-Cayeros, Alberto (1995). *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*. Fundación Friedrich Naumann en México-Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.-M.A. Porrúa. México.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano*. En *Política y Gobierno*. Vol. XII, Núm. 2, II semestre de 2004, CIDE, México, pp. 229-262.
- Elazar, Daniel J. (1987). *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press, Tuscaloosa, A.L.

- Elmore, Richard F. (1985). *Forward and backward mapping: Reversible logic in the analysis of public policy*. En Hanf, K., y T. C. Toonen (Eds.). *Policy implementation in federal and unitary systems: Question of analysis and design*. Martinus Nijhoff Publishers, Netherland, pp. 33-70.
- Filippov, Mikhail, Ordeshook, Peter, y Olga Shvetsova (2004). *Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge University Press, Cambridge, U.K.
- Gibson, Edward L., Calvo, Ernesto F. y Tulia G. Falletti (1999). *Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencias de ingresos en el hemisferio occidental*. En *Política y Gobierno*. Vol. VI, Núm. 1, I semestre de 1999, CIDE, México, pp. 15-44.
- Guillén López, Tonatiuh (2008). *Asuntos públicos y sistema federal en México. Responsabilidades entre los órdenes de gobierno*. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 17; Instituto Federal Electoral, México.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Gutiérrez Vidal, Manuel y SÁrah Martínez Pellégrini (1994). *El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional*. En *Gestión y Política Pública*. Vol. III, Núm. 1, I semestre de 1994, CIDE, México, pp. 85-117.
- Hanf, Kennet, y T. C. Toonen, Eds. (1985) *Policy implementation in federal and unitary systems: Question of analysis and design*. Martinus Nijhoff Publishers, Netherland.
- Hernández, Fausto y Jorge Chávez (1996). *Hacia un federalismo fiscal en México*. En *Gestión y Política Pública*. Vol. 5 Núm. 2, II semestre de 1996, CIDE, México, pp. 475-486.
- Hernández Valdez, Alfonso (1998). *Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura*. En *Política y Gobierno*, Vol. V, Núm. 1, I semestre de 1998, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 225-259.
- IGLOM (2007). *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*. Comisión de Desarrollo Municipal de la LX Legislatura del Senado de la República-Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, México.

- Jones, Charles O. y Robert D. Thomas, Eds. (1976) *Public Policy Making in a federal system*. Sage Publications, Beverly Hills, CA.
- Kauffer, Edith (2005). *Las políticas públicas: algunos apuntes generales*. En *Las políticas públicas y los compromisos con la investigación*. El Colegio de la Frontera Sur, México.
- Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Serie Administración General, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- López Monjardín, Adriana (1986). *La lucha por los ayuntamientos. Una utopía viable*. Siglo XXI Editores, México.
- Lowi, Theodore J. (1964). *American business, public policy, case-studies, and political theory*. En *World Politics*, Vol. 16, No. 4, The Johns Hopkins University Press, pp. 677-715.
- Litvack, Jennie; Ahmad, Junaid y Richard Bird (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. The International Bank for Reconstruction and Development-The World Bank, Washington, D.C.
- Marquet Guerrero, Porfirio (1975). *La estructura constitucional del Estado mexicano*. Cap. X, *El municipio libre*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México. pp. 383-390.
- Martínez, Jacqueline y Alberto Díaz-Cayeros, coords. (2003). *De la descentralización al federalismo: estudios comparados sobre el gobierno local en México*. CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Marván Laborde, Ignacio (1997). *Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México*. En *Política y Gobierno*, Vol. IV Núm. 1, I semestre de 1996, CIDE, México, pp. 149-166.
- Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). *Las Políticas públicas*. Ed. Ariel, Barcelona.
- Merino Huerta, Merino, Coord. (1994). *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local de México*. El Colegio de México, México.
- Merino, Mauricio e Ignacio Macedo (2006). *La política autista. Crítica a la red de implementación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. En *Gestión y Política Pública*, Vol. XV, Núm. 2, II semestre de 2006, CIDE, México, pp. 411-456.

- Mixcóatl, Gerardo (2005). *Y después de la decisión ¿qué? La implementación de una política pública de desarrollo regional*. En Bazdresch, M. y F. Díaz. *El gobierno local del futuro: Nuevo diseño del Municipio*. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, México, pp. 201-212.
- Mizrahi, Yemile (2004). *Mexico: Decentralization from above*. En Tulchin, Joseph and Andrew Selee (Edits.) *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Report on the Americas # 12, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., pp. 137-165.
- Narváez, José (2007). *La defensa del Municipio a partir de la Constitución de 1917, Cuadernos de Jurisprudencia, Núm. 1*. Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.
- Palomares León, Humberto (1998). *De la planeación regional del desarrollo a la administración del ajuste en México*. En *Problemas del Desarrollo*. Vol. 29, No. 114, julio-septiembre 1998, UNAM, México, pp. 161-194.
- Pineda Pablos, Nicolás (1996). *El papel de los gobiernos locales en América Latina*. En *Gestión y Política Pública*. Vol. 5 Núm. 2, II semestre de 1996, CIDE, México, pp. 373-396.
- OECD (2003). *Territorial Reviews Mexico*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Ostrom, Vincent (1985). *Multiorganizational arrangements in the governance of unitary and federal political systems*. En Hanf, K., y T. C. Toonen (Eds.). *Policy implementation in federal and unitary systems: Question of analysis and design*. Martinus Nijhoff Publishers, Netherland, pp. 1-16.
- Pressman, Jeffrey and Aaron Wildavsky (1984). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland or why it's amazing that federal programs work at all. This being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. University of California Press, Berkeley.
- Ramos García, José María (1999). *Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: Una agenda para la toma de decisiones político-administrativa*. En *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Núm. 62, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, pp. 9-46.

- Rodríguez, Victoria (1997). *Decentralization in Mexico. From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Westview Press, Colorado.
- Rowland, Allison M. (1999). *Los municipios y la coordinación intergubernamental*. Cuaderno No. 5 del Proyecto *Agenda de la Reforma Municipal-CIDE*, México.
- Ruiz Massieu, José F. (1993). *Cuestiones de derecho político (México-España)*. UNAM, México.
- Scott, John (2004). *La descentralización, el gasto social y la pobreza en México*. En *Gestión y Política Pública*. Vol. XIII, Núm. 3, II semestre de 2004, CIDE, México, pp. 785-831.
- Selee, Andrew (2004). *Exploring the Link Between Decentralization and Democratic Governance*. In Tulchin, J. and Andrew Selee (Edits.) *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Report on the Americas # 12, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., pp. 3-35
- Stein, E.; Tommasi, M.; Echebarría, K.; Lora, E. y Mark Payne, Coordinadores (2005). *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report*. Inter-American Development Bank-David Rockefeller Center For Latin American Studies-Harvard University, Washington, D.C.
- Stoker, Robert P. (1996) *Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas*. En Aguilar Villanueva, Luís F. (editor). *La implementación de las Políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Sundquist, James y Davis Davis (1969). *Making Federalism work. A study of program coordination at the community level*. The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Thoenig, Jean-Claude (1997). *Política pública y acción pública*. En *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, Núm. 1, CIDE, pp. 19-37.
- Thomas, Robert D. (1979). *Implementing Federal Programs at the Local Level*. En *Political Science Quarterly*, Vol. 94, No. 3, The Academy of Political Science, pp. 419-435.
- Tiebout, Charles M. (1956). *A pure theory of local expenditures*. En *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5. (Oct., 1956), The University of Chicago Press, Chicago, pp. 416-424.
- Van der Wal H., Delgadillo-Aguirre R., Welz S., Herrera O.B., Bosshard A., García Marmolejo G., Parra Vázquez M., Pat Fernández J.M., Torres D. (2007). *Criterios*

*de sustentabilidad para la planificación en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable*. El Colegio de la Frontera Sur/CONANP/GTZ-PROSURESTE, México.

Van Horn, Carl y Donald Van Meter (1976). *The implementation of intergovernmental policy*. En Jones, Charles O. y Robert D. Thomas, Eds. (1976) *Public Policy Making in a federal system*. Sage Publications, Beverly Hills, CA.

Velasco, José María del Castillo (2006). *Libertad Municipal*. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C.-Instituto de Estudios del Federalismo "Prisciliano Sánchez" del Estado de Jalisco, México.

Wheare, Kenneth Clinton. (1956). *Federal Government*. Royal Institute of International Affairs. Oxford University Press, Amen House, London, E.C.

Wibbels, Eric (2006). *Madison in Baghdad? Decentralization and Federalism in Comparative Politics*. En *The Annual Review of Political Science*, Vol. 9, Washington, pp. 165-188.

Yin, Robert T. (2003). *Case study research. Design and methods*. Sage Publications, Inc.

### **Leyes, programas, informes y documentos oficiales**

Diputados (2009). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicado en el DOF el 7 de diciembre de 2009.

\_\_\_\_\_ (2007). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma publicada en el DOF el 7 de febrero de 2007.

\_\_\_\_\_ (2006). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*. Última reforma publicada en el DOF. el 4 de diciembre de 2006, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México.

\_\_\_\_\_ (2006). *Diario de debates de la LVIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*, 26 de abril de 2006, México.

\_\_\_\_\_ (2005). *Ley de Coordinación Fiscal*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México. Última reforma publicada en el DOF el 10 de febrero de 2005.

\_\_\_\_\_ (2004b). *Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en materia de organismos, instancias de representación, sistemas y servicios especializados*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México. Última reforma publicada en el DOF el 5 de octubre de 2004.

- \_\_\_\_\_ (2004). *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. Año II, Primer Periodo, 25 de noviembre de 2004, LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Proyecto de Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. En *Gaceta Parlamentaria*, Núm. 864-I, 23 de octubre de 2001, Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería, y de Desarrollo Rural, LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México.
- \_\_\_\_\_ (2001b). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el DOF el 7 de diciembre de 2001, México.
- \_\_\_\_\_ (2001c). *Diario de debates de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*, México.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Diario de debates de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*, México.
- \_\_\_\_\_ (1988). *Ley de Distritos de Desarrollo Rural (abrogada)*, Cámara de Diputados, México.
- Cámara de Senadores (2000). *Diario de debates de la LVIII Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión*, México.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Diario de debates de la LVIII Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión*, 13 de noviembre de 2001, México.
- CMDRS (2003). *Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable del 29 de enero de 2003*. Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, México.
- CONAGO (2005b). *Declamatorias 2003*. Conferencia Nacional de Gobernadores (Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., México.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Propuestas de políticas públicas para el desarrollo rural sustentable desde una visión federalista del campo mexicano* (Documento de trabajo para validar). Comisión del Campo de la Conferencia Nacional de Gobernadores, México.
- Chemax (2005). *Diagnóstico Municipal de Chemax, Yucatán*. Programa de Fortalecimiento a los consejos municipales de desarrollo rural sustentable. Gobierno del Estado de Yucatán-SAGARPA.
- INDESOL (2001). *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*. Instituto Nacional de Desarrollo Social-Secretaría de Desarrollo Social, México.



- INEGI (2002). *Compendio de Información de la Región Puebla-Panamá*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.
- INEGI (2005). *II Conteo Población y Vivienda 2005*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.
- PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004. El reto del desarrollo local*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- Presidencia de la República (2001). *Plan Puebla-Panamá Capítulo México*. Documento Base México. Presidencia de la República, México.
- SAGARPA (2009). *Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que se indican*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, publicado en el DOF el 29 de diciembre de 2009 (Sexta sección), pp. 1-128.
- SAGARPA (2008). *Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que se indican*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2008 (Quinta sección), pp. 1-128.
- SAGARPA (2007). *Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que se indican*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2007 (Cuarta sección), pp. 1-52.
- \_\_\_\_\_ (2007b). Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable que celebran la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el Estado de Campeche, publicado en el DOF el 27 de septiembre de 2007 (primera sección).
- \_\_\_\_\_ (2007c). Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable que celebran la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el Estado de Quintana Roo, publicado en el DOF el 28 de junio de 2007 (primera sección).
- \_\_\_\_\_ (2007d). Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable que celebran la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y

Alimentación y el Estado de Tabasco, publicado en el DOF el 3 de mayo de 2007 (primera sección).

\_\_\_\_\_ (2007f). Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable que celebran la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el Estado de Chiapas, publicado en el DOF el 9 de mayo de 2007 (segunda sección).

\_\_\_\_\_ (2007g). Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable que celebran la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el Estado de Yucatán, publicado en el DOF el 20 de abril de 2007 (primera sección).

\_\_\_\_\_ (2005). *Modificaciones al Marco Normativo General y a los capítulos 12. Programa de Fomento Agrícola, 13. Programa de Fomento Ganadero, 14. Programa de Desarrollo Rural, 17. Programa de Acuacultura y Pesca, y 18. Programa Fondo Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura, contenidos en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo) publicadas el 25 de julio de 2003 y de sus modificaciones del 22 de marzo, 5 de agosto y 22 de noviembre de 2004.* DOF del 14 de junio de 2005 (Primera sección). pp. 87-101.

\_\_\_\_\_ (2003). *Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo 2003).* DOF del 25 de julio de 2003.

\_\_\_\_\_ (2001). *Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001 para los Programas de Fomento Agrícola, de Fomento Ganadero, de Desarrollo Rural, de Sanidad Agropecuaria, de Investigación y Transferencia de Tecnología, de Promoción de Exportaciones y del Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera.* Diario Oficial de la Federación del 7 de marzo de 2001.

\_\_\_\_\_ (2001b). *Fórmula mediante la cual se asignarán los recursos de los programas de Alianza para el Campo para el año 2001, para la distribución de recursos por entidad federativa.*

SCJN (2005). *Proyecto de resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 30 de mayo de 2005 de las controversias constitucionales 12/2001, 14/2001, 25/2001, 41/2002 y 53/2002, promovidas por los Ayuntamientos de los Municipios*

de Tulancingo de Bravo y Pachuca de Soto ambos del Estado de Hidalgo, Querétaro, Corregidora y el Marqués del Estado de Querétaro, Colima del Estado de Colima y San Luís Potosí, Estado de San Luís Potosí, respectivamente. Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno del 24 de mayo de 2005. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.

SCJN (2005b). *SENTENCIA y voto particular relativos a la Controversia Constitucional 12/2004, promovida por el Ayuntamiento de Mérida, Estado de Yucatán, en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*. Suprema Corte De Justicia De La Nación, publicada en el DOF el 12 de abril de 2005 (primera sección).

SEDESOL (2002). *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*. Secretaría de Desarrollo Social, México.

\_\_\_\_\_ (2000). *Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal*. Secretaría de Desarrollo Social-Instituto Nacional de Desarrollo Social/Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.

Temozón (2005). *Diagnóstico Municipal de Temozón, Yucatán*. Programa de Fortalecimiento a los consejos municipales de desarrollo rural sustentable. Gobierno del Estado de Yucatán-SAGARPA.

## Anexo 1

### *Resultados de controversias constitucionales en materia municipal*

<b>Controversia</b>	<b>Interpuesta por</b>	<b>En contra de</b>	<b>Materia impugnada</b>	<b>Favorable al municipio</b>
2/93	San Pedro Garza García, Nuevo León.	Congreso, Gobernador y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.	Contencioso administrativo.	No
19/95	Río Bravo, Tamaulipas.	Congreso y Gobernador del Estado.	Competencias municipales.	Parcialmente
131/95	San Nicolás de las Garzas, Nuevo León.	Congreso del Estado y Contaduría Mayor de Hacienda.	Fiscalización de la cuenta pública.	No
1/96	Río Bravo, Tamaulipas.	Congreso y Gobernador del Estado.	Agua potable.	No
54/96	Aguililla y otros municipios del estado de Michoacán.	Gobernador del Estado.	Invasión de competencias municipales.	Parcialmente
56/96	Ejecutivo Federal	Guadalajara, Jalisco.	Seguridad y protección bancaria.	No
1/97	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.	Poder Ejecutivo del Estado.	Desarrollo urbano.	No
6/97	Municipio de Río Bravo, Tamaulipas.	Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales.	Fiscal.	No
15/97	Tenancingo, Edomex.	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.	Restitución de integrantes del Ayuntamiento.	No
18/97	San Nicolás de las Garzas, Nuevo León.	Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales.	Participaciones federales.	Sí
25/97	Ejecutivo del Estado de Puebla.	Puebla, Puebla.	Desarrollo urbano.	No
31/97	Temixco, Morelos.	Legislatura y Gobernador del Estado de Morelos.	Desarrollo urbano.	Sí
32/97	Valle de Bravo, Edomex.	Poder Ejecutivo del Estado de México.	Revocación de mandato al Presidente Municipal.	Sí
2/98	Gobierno del Estado de Oaxaca.	Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca.	Tránsito y transporte.	No
4/98	Puebla, Puebla y otros del mismo estado.	Poder Legislativo y Gobernador del Estado de Puebla.	Aportaciones federales.	Sí
6/98	Aljojuca, Puebla y otros del mismo estado.	Poder Legislativo y Gobernador del Estado de Puebla.	Aportaciones federales.	Sí
7/98	Río Bravo, Tamaulipas.	Congreso y Poder Ejecutivo del Estado.	Planeación.	Parcialmente
25/98	Xalapa, Veracruz.	Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.	Municipalización de tránsito y vialidad.	Sí
23/99	La Huerta, Jalisco.	Poderes Ejecutivos y Legislativo del Estado.	Límites territoriales entre municipios.	Sí
2/2000	Zacoalco de Torres, Jalisco.	Congreso y Gobernador del Estado.	Desaparición del ayuntamiento.	Sí
9/2000	Nativitas, Tlaxcala.	Congreso y Tribunal Superior de Justicia del	Juicio político contra el Presidente Municipal.	Sí

10/2000	Xalapa, Veracruz.	Estado. Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Reformas a la constitución del estado.	Parcialmente
14/2000	Estado de Oaxaca.	Municipio de Huajuapán.	Derechos Humanos.	No
16/2000	Córdoba, Veracruz.	Gobernador, Congreso del Estado y Ayuntamientos del Constituyente Permanente.	Reformas a la constitución del estado.	Parcialmente
3/2001	Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí.	Gobernador y Congreso del Estado.	Aportaciones federales.	Sí
7/2001	Acapulco de Juárez, Guerrero.	Congreso y Gobernador del Estado.	Participaciones federales.	No
10/2001	Hidalgo, Michoacán.	Gobernador del Estado.	Tránsito municipal.	Sí
12/2001	Tulancingo de Bravo, Hidalgo.	Congreso y Gobernador del Estado.	Competencias municipales.	Sí
14/2001	Pachuca de Soto, Hidalgo.	Congreso y Gobernador del Estado.	Competencias municipales.	Sí
18/2001	Monterrey, Nuevo León.	Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Reformas a la constitución del estado.	Parcialmente
19/2001	Santa Catarina, Nuevo León.	Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Reformas a la constitución del estado.	Parcialmente
25/2001	Municipios de Querétaro, Corregidora, y El Marqués, Querétaro	Legislatura y Gobernador del Estado.	Expedición de la Ley Orgánica Municipal.	Sí
82/2001	San Pedro Quiatoni, Tlaxiaco, Oaxaca.	Poder Ejecutivo y Legislativos Federales, diversos estados.	Derechos y cultura indígenas.	No
325/2001	Nuevo Laredo, Tamaulipas,.	Presidente de la República y Congreso de la Unión.	Peajes de autopistas.	No
326/2001	Toluca, Edomex	Poder Ejecutivo del Estado.	Municipalización de tránsito y vialidad.	Sí
327/2001	Tecámac, Edomex.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Expedición de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo.	Sí
363/2001	Lerma, Edomex.	Poder Ejecutivo del Estado.	Municipalización de tránsito.	Sí
12/2002	Huixquilucan de Degollado, Edomex.	Congreso y Gobernador del Estado de México.	Expedición del Código Administrativo del Estado.	Parcialmente
13/2002	Hermosillo, Sonora.	Congreso y Poder Ejecutivo del Estado.	Reformas a la Ley de Hacienda Municipal.	Sí
14/2002	Magdalena de Kino, Sonora.	Congreso y Poder Ejecutivo del Estado.	Reformas a la Ley de Hacienda Municipal.	Sí
13/2002	Cananea, Sonora.	Congreso y Poder Ejecutivo del Estado.	Reformas a la Ley de Hacienda Municipal.	Sí
25/2002	San Luis Río Colorado, Sonora.	Gobernador y Congreso del Estado.	Expedición de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos (sic) del Estado para 2002.	Sí
45/2002	Tuxpan, Nayarit.	Estado de Nayarit.	Laboral.	Sí
51/2002	Santiago	Poderes Legislativo y	Desaparición del	Sí

	Amoltepec, Sola de Vega, Oaxaca.	Ejecutivo del Estado.	ayuntamiento.	
53/2002	San Luís Potosí, San Luís Potosí.	Congreso y Gobernador del Estado.	Reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado.	No
15/2003	San Luís Potosí, San Luís Potosí.	Gobernador y Congreso del Estado, y Procurador General de la República.	Creación de municipio.	Sí
20/2003	San Luís Río Colorado, Sonora.	Ejecutivo y Legislativo del Estado.	Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el ejercicio 2003.	Sí
26/2003	Juárez, Chihuahua.	Ejecutivo del Estado.	Participaciones federales.	Sí
27/2003	Calvillo, Aguascalientes.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Fe de erratas de la Ley de Ingresos del Municipio para 2003.	Sí
38/2003	Veracruz, Veracruz.	Congreso del Estado.	Fiscalización.	Parcialmente
89/2003	Cihuatlán, Jalisco.	Congreso y Gobernador del Estado.	Límites territoriales municipales.	No
97/2003	Panotla, Tlaxcala.	Congreso y Gobernador del Estado.	División territorial municipal. Fiscalización.	Parcialmente
104/2003	Aguascalientes, Aguascalientes.	Congreso y Gobernador del Estado.	Ley Municipal para el Estado.	parcialmente
4/2004	San Luís Potosí, San Luís Potosí.	Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.	Designación de representante municipal.	No
5/2004	Purépero, Michoacán.	Gobernador del Estado.	Participaciones federales.	Sí
8/2004	San Luís Río Colorado, Sonora.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Recaudación de impuesto predial.	Sí
12/2004	Mérida, Yucatán.	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.	Presupuesto de Egresos de la Federación del 2004. Desarrollo rural sustentable.	Sí
14/2004	Guadalajara, Jalisco.	Congreso y Gobernador del Estado.	Ley de Ingresos del Municipio para el ejercicio fiscal del 2004.	Sí
16/2004	Caborca, Sonora.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Recaudación del impuesto predial.	Sí
43/2004	San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Oaxaca.	Legislatura y Gobernador del Estado.	Suspensión provisional del Ayuntamiento.	Sí
47/2004	Juárez, Chihuahua.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Participaciones federales.	Sí
54/2004	Tepatitlán de Morelos, Jalisco.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Creación de municipio.	Sí
85/2004	San Pedro Pochutla, Oaxaca.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Participaciones federales.	Sí
86/2004	San Juan Huichicovi, Oaxaca.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Participaciones federales.	Sí
96/2004	San Jacinto Amilpas, Oaxaca.	Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado.	Participaciones federales.	Sí
107/2004	Tecomán, Colima.	Legislatura y Poder Ejecutivo del Estado.	Fiscalización.	No

7/2005	Carmen, Campeche.	Congreso del Estado.	Concesión de servicios públicos municipales.	Sí
20/2005	Acapulco de Juárez, Guerrero.	Gobernador del Estado.	Participaciones federales.	Sí
35/2005	Querétaro, y El Marqués, Querétaro.	Congreso y Gobernador del Estado.	Creación de dependencias municipales.	Sí
42/2005	Amecameca, Estado de México.	Poder Ejecutivo del Estado.	Municipalización de tránsito y vialidad.	Sí
44/2005	Tecomán, Colima.	Congreso y Ejecutivo del Estado.	Fiscalización de la cuenta pública.	No
55/2005	Xochitepec, Morelos.	Congreso y Gobernador del Estado.	Laboral.	Sí
61/2005	Torreón, Coahuila.	Congreso y Gobernador del Estado.	Acceso a la información Pública.	No
62/2005	Tijuana, Baja California.	Gobernador del Estado.	Publicaciones en el periódico oficial del estado.	No
116/2005	Matías Romero Avendaño, Oaxaca.	Poder Judicial del Estado y Municipio de Santa María Petapa.	Conflicto entre municipios.	Sí
7/2006	Teapa, Tabasco.	Congreso y Gobernador del Estado.	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado.	Sí
8/2006	Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca.	Congreso y Gobernador del Estado.	Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado.	No
10/2006	Santa Cruz, Xoxocotlán, Oaxaca.	Congreso y Gobernador del Estado.	Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de Estado.	No
13/2006	Querétaro, Querétaro.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal 2006.	Parcialmente
15/2006	Morelia, Michoacán.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Ley de Ingresos para el Municipio para el ejercicio fiscal de 2006.	Parcialmente
16/2006	Macuspana, Tabasco.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Fiscalización de la cuenta pública.	Parcialmente
17/2006	Huimanguillo, Tabasco.	Congreso y Gobernador del Estado.	Fiscalización de la cuenta pública.	Parcialmente
18/2006	El Marqués, Querétaro.	Congreso y Gobernador del Estado.	Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el ejercicio fiscal 2006.	Sí
22/2006	Balancán, Tabasco.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado. Fiscalización de la cuenta pública.	Parcialmente
24/2006	Cunduacán, Tabasco.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado.	Sí
28/2006	Matías Romero Avendaño, Oaxaca.	Congreso y Gobernador del Estado.	Participaciones federales al municipio.	No
29/2006	Nacajuca, Tabasco.	Congreso, Órgano Superior de Fiscalización y	Ley de Obras Públicas del Estado.	Sí

		Gobernador del Estado.	Fiscalización de la cuenta pública.	
33/2006	Jonuta, Tabasco.	Congreso, Órgano Superior de Fiscalización y Gobernador del Estado.	Ley de Obras Públicas del Estado. Fiscalización de la cuenta pública.	Parcialmente
35/2006	Paraíso, Tabasco.	Congreso, Órgano Superior de Fiscalización y Gobernador del Estado.	Ley de Obras Públicas del Estado. Fiscalización de la cuenta pública.	Parcialmente
36/2006	Jalpa de Méndez, Tabasco.	Congreso, Órgano Superior de Fiscalización y Gobernador del Estado.	Fiscalización de la cuenta pública. Ley de Obras Públicas del Estado.	Parcialmente
40/2006	Calvillo, Zacatecas.	Poder Ejecutivo Federal y Gobernador del Estado.	Inspección al rastro público municipal.	No
114/2006	Buenavista, Michoacán.	Poder Legislativo del Estado.	Nombramiento de presidente municipal sustituto.	No
116/2006	Matías Romero Avendaño, Oaxaca.	Tribunal Superior de Justicia del Estado y Municipio de Santa María Petapa.	Conflicto entre municipios.	Sí
131/2006	San Miguel el Alto, Jalisco.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Creación de municipio.	Sí
135/2006	Paraíso, Tabasco.	Poder Ejecutivo del Estado.	Entrega de recursos extraordinarios.	No
1/2007	Lázaro Cárdenas, Michoacán.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Reformas a la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado.	Sí
14/2007	Jiutepec, Morelos.	Congreso, Auditoría Superior, y Poder Ejecutivo del Estado.	Fiscal, hacendaria y fiscalización.	Parcialmente
18/2007	Jonuta, Tabasco.	Congreso, Órgano Superior de Fiscalización, y Gobernador del Estado.	Fiscalización de la cuenta pública.	No
23/2007	Zaachila, Oaxaca.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Supuesta desaparición de poderes.	No
35/2007	Torreón, Coahuila.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Desarrollo urbano.	No
97/2007	Chilpancingo de los Bravo, Guerrero.	Poder Ejecutivo del Estado.	Participaciones federales.	Sí
140/2008	Centro, Tabasco.	Congreso del Estado y Órgano Superior de Fiscalización.	Fiscalización de la cuenta pública.	No
142/2008	Centro, Tabasco.	Gobernador del Estado.	Municipalización de tránsito.	Sí
37/2009	Mérida, Yucatán.	Poder Legislativo y Contaduría Mayor de Hacienda del Estado.	Auditoría especial a la cuenta pública.	Sí

**Fuente:** Elaboración propia con base en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación disponibles en [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx) y [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)



## Anexo 2.

### ***Análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes desde la perspectiva del federalismo\****

El documento propone un enfoque para analizar la congruencia del diseño de una política nacional concurrente con el federalismo. Además de la teoría federal, dos elementos básicos para el análisis son las categorías *estructura* y *funcionamiento*. La primera se refiere a la estructura formal de un sistema federal, y la segunda a su funcionamiento esperado como federalismo. Tal comprensión permite identificar los rasgos distintivos del diseño de políticas nacionales concurrentes en un sistema federal y construir un modelo de análisis denominado *perspectiva federalista*.

La tesis argumentada es que en un sistema federal las entidades federadas, como partes reconocidas del mismo, por derecho propio pueden participar en el diseño de las políticas nacionales concurrentes. Esta participación es crucial para definir las como federales.

*Palabras clave:* Federalismo, diseño de políticas, relaciones intergubernamentales.

#### *Design analysis of national concurrent policies from the federalism perspective*

The document proposes a focus to analyze the conformity of policy making of a national shared policy specific, with the federalism. Two basic elements to the analysis are the categories *structure* y *operating*, furthermore the federal theory. The first is the formal structure of a federal system, and the second is its expected operating as federalism. This compression allows identifying the features of policy making of national shared policies in a federal system, and building a policy design analysis model, called *federalist perspective*.

The argued thesis is that in a federal system, the federated entities, as recognized partners, by own right can to participate in the making of national shared policies. This participation is crucial to call its federales.

*Keywords:* Federalism, policy making, intergovernmental relations.

---

\* Artículo enviado el 30 de mayo de 2009 para su publicación en la Revista *Gestión y Política Pública* del CIDE, dictaminado positivamente con observaciones el 17 de agosto de 2010; y reenviado con observaciones atendidas el 8 de octubre de 2010.

## Introducción

El origen y constitución de un sistema federal se basa en un arreglo institucional entre iguales -al menos para los propósitos del pacto (Elazar, 1987). Por tanto, supone igualdad de condiciones para participar en la conformación de la voluntad nacional, la cual es expresión de la estructura federal y da cuenta de su funcionamiento como federalismo. Así, un supuesto en este sistema es que la toma de decisiones sigue un proceso federal, es decir surge del acuerdo entre los órdenes de gobierno componentes, en materias comunes o concurrentes. No es un proceso centralizado o atribución exclusiva de un solo gobierno. Aunque existen materias reservadas al gobierno central, por las ventajas que representa, la centralización se debe al diseño constitucional o al acuerdo entre las partes del sistema. Lo descentralizado o centralizado es parte del acuerdo federal, conforme al funcionamiento esperado del sistema como federalismo.

Estos supuestos son aplicables a materias clave para el funcionamiento del sistema, como la formulación de políticas nacionales concurrentes. A excepción de las materias exclusivas, las áreas concurrentes requieren del acuerdo federal entre gobiernos para su instrumentación y concreción en políticas. Así, se supone, las políticas *nacionales concurrentes* tienen el carácter adicional de *federales*, porque surgen del acuerdo entre las partes a través de un *proceso federal*.

Con base en tales supuestos se puede inferir una *relación causal* entre un sistema federal y la forma como se generan sus políticas. Específicamente, el diseño<sup>1</sup> -definición de contenidos, formas de implementación y distribución de recursos- de las políticas nacionales es resultado de un proceso federal. En consecuencia, se espera que los resultados de tales políticas tiendan a fortalecer al federalismo. Por tanto, las partes del sistema -entidades federadas y gobierno federal- son factores clave en el proceso de formulación de las políticas nacionales. Su perfil y forma de participación son críticos para definir la congruencia de tales políticas con el federalismo.

---

<sup>1</sup> Se emplearán como sinónimos de *diseño*, a la *elaboración*, la *formulación* y la *hechura*.

La estructura de un sistema federal por sí misma no garantiza el federalismo. Su funcionamiento no necesariamente se ajusta a los supuestos en materia de políticas. Es posible que la elaboración y las decisiones fundamentales tiendan a ser controlados por el gobierno nacional, con lo cual el federalismo sería una formalidad. En contrario, el funcionamiento esperado del sistema implica un *proceso político* de toma de decisiones que involucra a las partes federadas. La comprensión de este proceso requiere de un *análisis de diseño de políticas desde la perspectiva del federalismo* para determinar si las políticas nacionales concurrentes se formulan a través de un proceso federal.

Sobre estas bases, este artículo realiza una propuesta para analizar la congruencia del proceso de formulación de una política nacional concurrente con el funcionamiento esperado de un sistema federal. Para este ejercicio, en la primera parte se plantean dos categorías analíticas para la comprensión de un sistema federal: la *estructura*, referida a los órdenes de gobierno que componen al sistema, y cuya denominación formal es *federación*; y el *funcionamiento*, que se refiere a cómo opera el sistema respecto a la distribución del poder y la toma de decisiones, el acuerdo entre iguales, y la forma particular de las relaciones entre las partes, que al seguir determinadas pautas puede denominarse *federalismo*. A partir de estas categorías, en la segunda parte se establecen algunas consideraciones generales acerca de la formulación de políticas en un sistema federal, como la negociación y acuerdo entre las partes para definir las políticas, y las diversas modalidades de éstas como la descentralización del diseño, la descentralización de la implementación, y la participación de las entidades federadas en el diseño. En la última parte se desarrolla la propuesta *análisis de diseño de políticas nacionales desde la perspectiva del federalismo*, un instrumento conceptual para conocer el funcionamiento del sistema federal como federalismo desde el análisis de diseño de las políticas nacionales concurrentes, para lo cual se establecen algunos referentes como el tipo de arreglo federal y los gobiernos componentes, la distribución de competencias e identificación de las concurrentes, los mecanismos federales para la toma de decisiones, los acuerdos para la implementación, y la identificación de las modalidades para el diseño e implementación.

## I. El federalismo: estructura y funcionamiento

Existe consenso acerca de que el federalismo es una forma de organización del Estado cuyo principio esencial es la distribución del poder entre más de un centro, fundamentalmente en la escala territorial. En términos de Wheare (1956: 11) la esencia del federalismo radica en el *principio federal*, esto es, el método de dividir el poder de modo que los gobiernos general y regionales son cada uno, dentro de una esfera, coordinados e independientes. De acuerdo a Ostrom (1985: 2) los sistemas federales son aquellos en los cuales la autoridad se divide entre un gobierno nacional e instrumentalidades regionales como estados, provincias, cantones o länder.

El nacimiento del Estado federal deriva del ejercicio de la libertad y voluntad de entidades territoriales para constituir un todo mayor, a cuyo gobierno nacional deciden otorgarle parte de su soberanía, sin perder su autonomía. Su principio fundacional es ser un pacto o convenio entre iguales (Elazar, 1987). “Esta forma de gobierno es un convenio, por el cual varios cuerpos políticos consienten en ser ciudadanos de otro Estado más vasto, que se proponen crear” (Montesquieu, 1906: 191). Su origen implica una forma de delegación de poderes hacia arriba, ya que las entidades fundantes ceden parte de su poder a un órgano superior -gobierno *federal*- para constituir al Estado-nación. Así, en un sistema federal el poder del Estado nacional es definido en su constitución como derivado del poder otorgado por las partes constituyentes, no por el gobierno central (Stein *et al*, 2005).

En un modelo de Estado federal está presente la *no concentración del poder en un solo centro* y su distribución entre varios centros territoriales de poder (Guillén 1999). La distribución de poder va más allá de la esfera y estructuras nacionales, incluye a las unidades territoriales subnacionales constituyentes de la *federación*.<sup>2</sup> Ésta es una comunidad política compuesta por entidades constituyentes y un gobierno general fuertes, cada uno con poder delegado por la gente y autorizado para tratar directamente con la ciudadanía (Elazar, 1987: 10).

---

<sup>2</sup> Dado que en un sistema federal las partes pueden asumir diversas formas como repúblicas (Rusia), estados (EE.UU., México), provincias (Canadá), cantones (Suiza) o länder (Alemania), en este trabajo se les denominará genéricamente *partes* o *entidades federadas*.

En términos materiales, en un sistema federal la distribución de poder entre el gobierno nacional y las partes federadas se expresa en la *distribución de competencias*,<sup>3</sup> concurrentes o exclusivas, las cuales dependerán de la organización particular del sistema (Rowland, 1999). La distribución inicial resultante del pacto federal reconoce los ámbitos de autonomía de las entidades federadas, los reservados al gobierno federal, y los concurrentes. Esta distribución se plasma formalmente en el contrato constitutivo del Estado: la *constitución*. La distribución de poder y competencias encierra dos cuestiones adicionales:

- a) El equilibrio en la distribución de poder entre órdenes de gobierno y;
- b) La no subordinación de las entidades federadas al gobierno central.

El equilibrio en la distribución del poder es básico para garantizar la no subordinación. Un balance adecuado entre la autonomía regional y la autoridad o supremacía federal, entre los poderes y competencias regionales y los federales (Filippov *et al*, 2004). Una concentración excesiva de competencias en algún orden de gobierno puede implicar perder la esencia de distribución de poder y relaciones de dependencia que deriven en subordinación.

Más que arribar a un concepto de *federalismo*, se trata de comprender su naturaleza y atributos más sobresalientes. Para tal ejercicio se proponen dos categorías analíticas: *estructura*<sup>4</sup> y *funcionamiento*.<sup>5</sup> Esta distinción es básica para el análisis del federalismo, dado que existen confusiones conceptuales entre *su forma* y *su funcionamiento*. Es decir, “los países

---

<sup>3</sup> Wolman (En Rowland, 1999) propone un marco para entender la asignación de responsabilidades y poderes entre órdenes de gobierno, lo cual determina los niveles de centralización o descentralización, donde la asignación está en función de ciertos valores de quienes deciden, como los de eficiencia, gobernabilidad -*governance*- (*sic*), y distribución. Hernández y Chávez (1996) sugieren dos principios para la asignación de responsabilidades entre gobiernos: a) De acuerdo a las externalidades (beneficios) que producen geográficamente y b) De acuerdo a las ventajas competitivas de cada orden de gobierno. Congleton *et al* (2003) propone *una teoría del federalismo por menú* donde las competencias asignadas a las entidades federadas es producto de una negociación entre gobierno central y regionales, y es una función de sus propios requerimientos, de las demandas de provisión por servicios locales y de los grados iniciales de centralización-centralización en un Estado

<sup>4</sup> Las categorías propuestas no son únicas o infalibles, bien pueden construirse otras para los mismos propósitos.

<sup>5</sup> La noción de *funcionamiento* también puede identificarse como *procesos*. Por ejemplo Guillén (1999) menciona que el federalismo es “*reivindicado como una estructura y un proceso político*”. Sin embargo, dado que *los procesos* están implícitos en *el funcionamiento* del sistema, se opta por este último término.

federales no son el federalismo” (Guillén, 1999: 11). La adopción de una determinada forma, *la federación*, no garantiza automáticamente el funcionamiento federal, *el federalismo*. Estas categorías son un herramental para conocer en qué grado un sistema federal trabaja como federalismo.

### **I.1. Estructura de un sistema federal**

Existe amplio consenso acerca del uso de *estructura del sistema federal* para referirse a los órdenes de gobierno que lo integran (Guillén, 1999, 2008), que al menos son dos (Cabrero *et al*, 1997; Díaz-Cayeros, 1995; Guillén, 1999; Filippov *et al*, 2004; Wright, 1978; y Nice, 1987): el nacional o federal, y el regional o estatal. Así, entidades autónomas en ejercicio de su libertad a través de un *pacto o convenio federal* (Elazar, 1987; Díaz-Cayeros, 1995; Guillén, 1999), constituyen una *federación*, cuyo gobierno central es el federal. Cada orden de gobierno, el nacional y el estatal, conservan su autonomía interna y al mismo tiempo comparten responsabilidades. Es una combinación entre “autogobierno más gobierno compartido” (Elazar, 1987: 5); un balance entre jerarquía y autonomía (Weingast en Braun *et al*, 2002: 139). En otros términos, la *estructura* es la expresión material en órdenes de gobierno, de la división o distribución de poderes en un sistema federal.

### **I.2. Funcionamiento del federalismo**

Para reconocer a un Estado como *federal* no basta con identificar la estructura formal asentada en su constitución.<sup>6</sup> De hecho, la estructura federal puede ser introducida pero observadores objetivos reconocerán que sólo se trata de un escaparate (Elazar 1987: 2). Es decir, la *estructura federal* no significa federalismo. Al respecto, Wheare (1956: 33) expresa que el principio federal plasmado una constitución nacional, no garantiza necesariamente que funcione el sistema federal, sino el trabajo del mismo. En forma contundente Elazar (1987: 12), señala que “la esencia del federalismo no será encontrada en un conjunto particular de instituciones, sino en la institucionalización de relaciones particulares entre los participantes en la vida política.” Este conjunto de relaciones son el *funcionamiento*, esto es el *federalismo*.

---

<sup>6</sup> Precisamente para trascender la visión legalista del federalismo, Wright (1978) propone el concepto de *relaciones intergubernamentales* (RIGs), para incluir un amplio rango de interacciones entre gobiernos.

En tal virtud, el *funcionamiento* de una estructura federal es un indicativo para verificar en qué grado se acerca al modelo formal. En este sentido, es pertinente analizar las relaciones entre órdenes de gobierno, la distribución y ejercicio real de competencias, y los mecanismos decisorios para el diseño e implementación de políticas, entre otras.<sup>7</sup>

En el acto constitutivo de una federación, las relaciones entre órdenes de gobierno se basan en la igualdad y en el reconocimiento mutuo, sin pretensiones de dominación o subordinación. Este principio es fundamental para participar tanto en la integración de la federación, en tanto pacto entre iguales (Elazar, 1987), como en la *conformación de la voluntad nacional de manera permanente* (Guillén, 1999: 27). Esto es, la participación de regiones, estados o comunidades en el sistema federal se concreta en la toma de decisiones (Ramos, 1999: 18). Así, *la voluntad nacional* es la expresión soberana de cada una de las partes constituyentes, inicialmente plasmada en la decisión de integrarse en un pacto federal. De manera sucesiva, la intervención de las partes federadas en las decisiones relevantes para la integración de la voluntad nacional es precisamente parte del funcionamiento de un sistema como federalismo.

Pese a que la distribución y ejercicio de competencias materializa la distribución de poder en el sistema, el número de éstas para cada orden de gobierno no es lo más significativo para su funcionamiento federal. La distribución de poder, especialmente para las entidades federadas, es más de orden cualitativo: tiene más sentido en función de su relevancia para la conformación de la voluntad nacional, concretada en su participación en las decisiones nacionales. Sin esta relevancia, el sistema podría estar muy lejos de uno modelo federal.

Las *relaciones intergubernamentales* (RIGs) también son indicativas del funcionamiento federal de un sistema. Como señala Elazar (1987), en un primer nivel las RIGs pueden considerarse un fenómeno universal, encontradas donde dos o más gobiernos interactúan en el desarrollo y ejecución de políticas y programas públicos. En el marco de un sistema federal pueden considerarse

---

<sup>7</sup> Esta no es una lista exhaustiva; existen más dimensiones de análisis para el mismo propósito. Guillén (1999) menciona por ejemplo, el análisis de sus instituciones y del sistema político.

la forma y medios para operacionalizar al sistema mediante relaciones extensivas y continuas entre los gobiernos federal, estatal o cualquier combinación de las mismas.<sup>8</sup> Las RIGs pueden estar en consonancia con las competencias de cada orden, pero no necesariamente. En la práctica, puede haber interpretaciones particulares sobre el ejercicio de esas competencias e incluso derivar en conflicto entre las partes. Así, las RIGs son parte del proceso de influencia entre órdenes de gobierno, lo cual fortalece la tesis que en un sistema federal no sólo cuenta la estructura, sino también su funcionamiento.

La forma y estructura de las RIGs son un eslabón crítico para el funcionamiento de un sistema federal y, por ende, para los procesos de las políticas, ya que “implementar políticas en un contexto de relaciones intergubernamentales opera en contra de la discreción administrativa centralizada.” (Thomas, 1979: 423). Como señala Derthick (1972) la estructura de las relaciones intergubernamentales es crucial para el éxito o fracaso de las políticas.

La práctica en el sistema político -en el sentido de acceso, control y mantenimiento del poder-, también es determinante en el funcionamiento del sistema federal. Como apunta Guillén (1999: 36) en la práctica de las relaciones intergubernamentales un sistema político puede anular al federalismo o estimularlo. Así, las lógicas de los actores políticos del sistema, pueden animar al federalismo o empujarlo hacia otro tipo de arreglos. Tanto las RIGs como la práctica política en el sistema, son posteriores al pacto fundante y pueden ocurrir dentro de la constitucionalidad -como acuerdos, o convenios-, o al margen de la misma -arreglos o negociaciones derivadas de *reglas no escritas*-, que hasta cierto punto permiten su funcionamiento, pero no necesariamente federal. Nada impide que estas prácticas puedan fortalecer al federalismo, siempre y cuando operen en ese sentido. Esta dimensión es relevante para el sistema porque configura prácticas para su posible funcionamiento federal, puesto que el cambio en la constitucionalidad y su legislación suele ser más lento.

---

<sup>8</sup> Como confirma Elazar (1987: 13) la emergencia del término *relaciones gubernamentales* fue el inicio de estudios serios sobre la administración de sistemas federales, separados de las dimensiones legales y constitucionales del federalismo.



### **a) Centralismo: anomalía en el funcionamiento federal**

En un sistema previamente federal la más típica de las tendencias del gobierno nacional es la concentración de competencias, recursos y su ejercicio, en demérito de las entidades federadas.<sup>9</sup> Incluso procesos como la descentralización, en apariencia para fortalecer al federalismo, lo delegado o descentralizado es más una decisión del gobierno federal que un acuerdo entre las partes. Paradójicamente, lo que se “federaliza” o se descentraliza obedece a una decisión centralizada. Como menciona Elazar (1987: 198) en referencia a modelos jerárquicos o centro-periferia “las iniciativas son más probables de provenir del centro o la cima que de la periferia o la base.” Además, la constitución y la legislación secundaria suelen dotar al gobierno nacional de excesivas competencias (Marván, 1997; Díaz-Cayeros, 2004) convirtiendo en centralizado a un Estado cuyo origen es federal. Lo que en términos políticos se conoce como *centralismo*, cuyas expresiones concretas son la dependencia y subordinación de las entidades federadas al gobierno nacional.

En un sistema federal centralizado las competencias -como la recaudación, la distribución del presupuesto o la formulación de políticas-, tienden a concentrarse en el gobierno nacional. En los modelos federales la concentración de funciones públicas por los gobiernos nacionales siempre ha sido considerado una anomalía, una distorsión del principio de no concentración y un problema a superar (Guillén, 1999). De acuerdo a Aguilar (1996: 60) la centralización del poder, frecuentemente es argumentada “como una estrategia necesaria para corregir la fragmentación y debilidad de los poderes en un sistema federal.” Pero el centralismo, como tendencia, se opone abiertamente al funcionamiento del modelo federal, pues socava las capacidades de las partes federadas y anula la posibilidad de acuerdos entre iguales, parte de la esencia del federalismo.

En contraparte, una característica especial de un sistema federal es su carácter no centralizado (Elazar, 1987: 198). Así, una posibilidad inherente en el mismo es la capacidad de las partes federadas, en tanto iguales, para

---

<sup>9</sup> Un estudio empírico sobre Brasil, México y Venezuela muestra una tendencia predominante hacia la centralización (Harris, 1983). Dicha tendencia tampoco es ajena en el modelo federal clásico de Estados Unidos, donde para sortear la crisis durante la gran depresión el gobierno de Roosevelt centralizó gran parte de las funciones estatales.

intervenir en las decisiones nacionales, lo cual funciona como mecanismo del sistema para guardar su equilibrio en la distribución del poder.

## II. El diseño de políticas en un sistema federal

En un federalismo la hechura de políticas públicas en general responde a la distribución de competencias constitucionales entre órdenes de gobierno o al acuerdo federal entre las partes.<sup>10</sup> De esta forma, cada gobierno tiene exclusividad en materias propias y existe concurrencia en materias comunes. Es el caso de las políticas nacionales cuyas materias no se reservan al gobierno federal, que al surgir del acuerdo entre las partes obtienen el carácter de *federales*. Así, un rasgo común de toda política federal es que son negociadas entre las partes de la federación, no impuestas por alguna de éstas. Al participar en el diseño de políticas nacionales, las entidades federadas reivindican su relevancia en las decisiones generales y hacen efectivo el funcionamiento del sistema federal. Lo expresado por Elazar (1987: 5-6) no deja lugar a dudas:

Como un principio político, el federalismo tiene que hacer la difusión constitucional del poder de modo que los elementos constituyentes de un arreglo federal por derecho comparten los procesos del *policy-making* y de administración comunes, mientras que las actividades del gobierno común son conducidas en tal forma que mantiene sus integridades respectivas... En los sistemas federales, las políticas básicas son hechas e implementadas a través de alguna forma de negociación de modo que todos pueden compartir los procesos de toma de decisiones y de ejecución del sistema.

El valor intrínseco de la igualdad entre las partes en un régimen federal (Elazar, 1987), implica su inclusión en el diseño de las políticas nacionales concurrentes, que de esta forma se convierten en *federales*. Estos supuestos son aplicables a un sistema federal con funcionamiento de federalismo. Lo esencial es conocer los elementos que caracterizan al diseño de las políticas en un sistema federal. Para este ejercicio, conviene identificar las formas de participación de las entidades federadas en las políticas nacionales concurrentes. Metodológicamente se pueden distinguir tres:

---

<sup>10</sup> Aunque según Congleton *et al* (2003: 167) la división de la autoridad para el *policy-making* entre gobiernos centrales y regionales raramente se asienta en el documento constitucional, sino que emerge gradualmente a través de procesos de negociación

1. *Descentralización del diseño de la política.* Se descentraliza o reconoce la autoridad para *hacer* políticas a los gobiernos locales.<sup>11</sup> Es la *decentralization of policy making* (Elazar, 1987); o *local policy-making power decentralization* (Congleton *et al*, 2003). Hay dos escenarios posibles: transferencia uniforme de autoridad para hacer políticas a todos los gobiernos locales; o transferencia de competencias según acuerdo entre un gobierno local y el federal -por menú.<sup>12</sup>
2. *Descentralización de la implementación de la política.* El gobierno federal diseña la política, y los locales la ejecutan -posiblemente bajo reglas determinadas por el gobierno federal.<sup>13</sup> A este proceso también se le llama *decentralized policy implementation* o *decentralization of policy implementation* (Elazar, 1987). También equivale a la *delegación* mediante la cual el gobierno central transfiere responsabilidades para la toma de decisiones y administración de funciones públicas a los gobiernos locales (Litvack *et al*, 1998).
3. *Participación de las entidades federadas en el diseño de la política nacional concurrente.* Es el proceso óptimo en un sistema federal porque las parte federadas -incluso municipalidades-, o su representación, intervienen directamente en el diseño de las políticas nacionales. Por ende, contenidos, criterios de distribución de recursos y formas de implementación son resultados de un acuerdo federal, previstas en el diseño de la política.

De estas formas, el caso extremo es la *no participación de las entidades federadas en las políticas nacionales concurrentes*. El gobierno nacional centraliza el diseño y ejecución de las políticas, lo cual es una anomalía en el funcionamiento de un régimen federal, salvo que medie acuerdo; ya que en un

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, en México el reconocimiento constitucional (1983, 1999) de las funciones y servicios públicos municipales a los ayuntamientos les otorga exclusividad para hacer sus políticas, sin la intervención de otros órdenes de gobierno.

<sup>12</sup> En ambos casos existirán variadas capacidades de los gobiernos locales para aprovechar y atraer nueva autoridad, lo cual puede originar un *federalismo asimétrico* (Congleton *et al* 2003).

<sup>13</sup> Por ejemplo en México, la descentralización a los estados de las políticas de educación y salud, y la mayor parte de las políticas sociales.

federalismo lo importante no es quién diseña o ejecuta la política, sino que resulta del acuerdo o consenso.<sup>14</sup>

### **a) La centralización de las políticas nacionales**

Un problema de concepción en un sistema federal es cuando el gobierno nacional se equipara al Estado en su conjunto. Por lo mismo, tenderá a asumir funciones que corresponden a todo el Estado. En la práctica equivale a que el gobierno federal asuma como responsabilidad exclusiva el diseño de la mayor parte de las políticas nacionales,<sup>15</sup> que en realidad son materia de concurrencia. O que en el sistema federal el gobierno central asuma el rol de reformador de los asuntos locales (Derthick, 1972: 94). En general, parte de este proceso es justificado por la sabiduría convencional que veía a la centralización como proceso inevitable en la construcción de los Estado-nación del siglo XX (Elazar, 1987: 201). No obstante, en un sistema federal *existe un conflicto entre el diseño centralizado de las políticas nacionales y su funcionamiento esperado de su estructura como federalismo*.<sup>16</sup>

Un sistema federal crea numerosas complicaciones cuando llega a implementar la política nacional sobre una base más uniforme (Jones y Thomas, 1976: 8). Además, la estandarización de los programas nacionales para su aplicación en los ámbitos locales se convierte en una dificultad cuando las soluciones a problemas nacionales no se ajustan claramente a todas las situaciones (Thomas, 1979: 423). Por ende, el problema real no es estandarizar adecuadamente, sino la centralización que excluye a las partes constituyentes.

En un sistema federal el diseño centralizado de las políticas nacionales concurrentes es una contradicción desde la perspectiva del federalismo. Así, cualquier programa centralizado que pretenda restar autoridad a los gobiernos

---

<sup>14</sup> Al referirse a la formulación de un programa nacional para modernizar a los estados como partes de un sistema federal, Sundquist (1969: 270) plantea que lo importante no es el contenido del programa, sino que deliberadamente es formulado conjuntamente.

<sup>15</sup> Y como menciona Aguilar (1996: 17) “la más puntillosa y entusiasta puesta en práctica de la política no podría corregir el error de su concepción y diseño.”

<sup>16</sup> Derthick (1972: 83-102) en “los límites de la centralización” señala algunas de las razones del fracaso de los programas federales en Estados Unidos, e implícitamente *el problema en un régimen federal de la no participación de los gobiernos locales en el diseño de las políticas nacionales*, al cuestionar el supuesto de una fácil articulación de aquéllos a los objetivos federales. Su tesis es que “el fracaso resultó principalmente de la limitada habilidad del gobierno federal de influenciar las acciones de los gobiernos locales y de su tendencia a concebir objetivos en términos ideales.”

constituyentes, a través de la imposición de reglas, entra en conflicto con el funcionamiento federal. En este sistema es vital una representación adecuada de las entidades federadas en el proceso del *policy-making* nacional;<sup>17</sup> la cual es otro de los rasgos institucionales de una federación (Filippov *et al*, 2004).

La centralización en el diseño de las políticas, implícitamente requiere que la estructura federal no funcione como tal; pues tenderá a reproducir un sistema centralizado donde no se reconoce al federalismo y a sus partes. Es la omisión del *pensamiento federal*, de aproximarse al problema de organizar las relaciones políticas desde una perspectiva federalista más que centralista (Elazar, 1987: 12). Sin embargo, es posible que pese a políticas y reglas definidas centralmente, las estructuras federales tiendan a funcionar como tal. Como afirmaron Pressman y Wildavsky (1984: 161) hace casi tres décadas:

Nadie supone que el sistema federal esté yendo a desaparecer. Si el principio federal mantiene su vitalidad, entonces significa precisamente que las organizaciones estatales y locales deben ser capaces de oponerse, demorar y rechazar las iniciativas federales. Cuando esta clase de acciones ya no puedan ser emprendidas, no hay independencia estatal o local y por lo tanto ni federalismo operativo. Su forma podría seguir siendo visible pero la sustancia habrá desaparecido...

## **b) Centralización fiscal, centralización de la política**

En un sistema federal resulta crítica la distribución de facultades hacendarias y fiscales entre órdenes de gobierno,<sup>18</sup> ya que repercute en el control y diseño de las políticas nacionales concurrentes. A pesar de la concurrencia en determinada materia, el gobierno federal podría concentrar el ingreso y el gasto y, por tanto, el poder decisorio expresado en el diseño e implementación de la política. Como reconoce Guillén (2008: 23) la concentración de los recursos económicos nacionales y una legislación funcional a esa concentración generan una posición dominante del gobierno federal sobre el conjunto de responsabilidades compartidas con estados y municipios.

---

<sup>17</sup> Para Estados Unidos, Wibbels *et al* (2006:173) mencionan que "dado los fuertes incentivos de los representantes regionales en el nivel nacional (como senadores y miembros de la cámara baja), para perseguir políticas consistentes con las prioridades regionales, es claro que la hechura de políticas dependerá, en parte de la naturaleza de tal representación".

<sup>18</sup> Un estudio para el caso de México puede verse en Cabrero (1999).

La cuestión fiscal es crítica para la modalidad que adopta el diseño de la política. Cuando una política se financia a través de gastos compartidos, se supone también se comparten el diseño y la implementación, o se acuerdan sus modalidades. Pero cuando la mayor parte de los recursos provienen de un solo gobierno, regularmente el federal, éste podría arrogarse el derecho del diseño de la política, de decidir qué orden de gobierno implementa, y de imponer contenidos, condiciones de ejecución o cambios institucionales,<sup>19</sup> convirtiéndose *de facto* en el principal actor en proceso de diseño de la política. En un sistema federal donde el gobierno nacional mantiene el mayor poder de gasto, tratará de intervenir en cualquier materia de política, incluso en aquellas reservadas a los gobiernos subnacionales.<sup>20</sup> Es posible que para salvar este problema, se requiera de la aportación de recursos de los otros órdenes de gobiernos, o la redistribución de las facultades del ingreso y gasto entre éstos.

Por otra parte, la descentralización de políticas nacionales se relaciona con problemas de diseño de sistemas fiscales intergubernamentales, pues cuando los gobiernos subnacionales se financian con transferencias de otros niveles de gobierno, crece la dificultad de asignar responsabilidad por la política (Wibbels, 2006: 170). Al mismo tiempo, el desfase entre el gasto y sus atribuciones fiscales locales, ha provocado que los gobiernos subnacionales sean menos responsables ante sus ciudadanos (Díaz-Cayeros, 2004).

La centralización fiscal puede considerarse una anomalía en el funcionamiento de un sistema federal, pues repercute en la centralización de la política, al concentrar el gobierno nacional las decisiones sobre el diseño y ser contexto favorable para imponer condicionamientos sobre la implementación.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Las transferencias condicionadas parecen ser un patrón recurrente en los sistemas federales, como ha ocurrido en Canadá (Braun *et al.*, 2002); Estados Unidos (Thomas, 1979), y México, donde lo característico ha sido ofrecer transferencias a cambio de reformas institucionales y se ubican como instrumentos del gobierno federal sobre los gobiernos subnacionales, independientemente del arreglo federal.

<sup>20</sup> Como ocurre con el gobierno federal de Canadá que intenta asumir facultades de las provincias (Braun *et al.* 2002), y en México con la intervención del gobierno federal en la política urbana la cual es exclusiva de los municipios.

<sup>21</sup> Salvo en Alemania, donde si los *Länder* cofinancian materias exclusivas del gobierno federal, éste tiene derecho a determinar como deben ser implementadas sólo si iguala la mitad de las inversiones de aquéllos (Braun *et a.*, 2002:123).

### c) ¿Descentralización de la implementación o diseño federal de la política nacional?

Descentralizar la implementación de las políticas nacionales ha sido una vía para atenuar la centralización del diseño en el gobierno federal.<sup>22</sup> Pero plantea la falsa dicotomía entre política y administración, entre *decisores* y *ejecutores*: en una parte sitúa el diseño de la política -gobierno federal-, y en otra su ejecución -gobiernos locales.<sup>23</sup> El problema es que considera como ejecutores a gobiernos que son decisores o *policy makers*, al ser componentes de una federación. Es decir, existe una diferencia sustantiva entre ubicarlos como *agentes de implementación*, subordinados o extensiones administrativas; a reconocerlos como *actores en el proceso general de la política*. La centralización en la hechura de las políticas no reconoce esta cuestión.

En la descentralización de una política el gobierno federal puede suponer que los gobiernos locales actuarán conforme a las previsiones trazadas por la política nacional, y que darán igual prioridad a todos los objetivos de la política, sin reconocer que en un sistema federal no existen jerarquías ni medios para ordenarles a actuar bajo determinadas objetivos (Van Horn y Van Meter, 1976). No considera que los gobiernos subnacionales tendrán respuestas adaptativas al actuar como agentes de implementación del gobierno federal, como ya se ha demostrado (Elmore, 1985; Merino, 2005); o que los implementadores locales no ejecutarán los estándares de la política porque rechazan sus objetivos (Van Horn y Van Meter, 1976: 55). Es cierto que en un sistema federal las agencias de un gobierno pueden servir como agentes del otro, pero esto sólo se da por mutuo acuerdo (Elazar, 1987: 82).

#### II.1. La *politics* de las políticas en un sistema federal

La complejidad de las políticas es mayor en los sistemas federales, donde *por diseño* el poder se distribuye en más de un centro (Elazar, 1987),

---

<sup>22</sup> De hecho pueden haber grupos de interés que funcionarán como fuerzas contrarias a la tendencia total hacia la *descentralización del diseño de la política*, pero tolerarán medidas de *descentralización de la implementación de la política*, sólo si ello les ayuda a justificar sus demandas por intervención federal (Elazar, 1987).

<sup>23</sup> Por ejemplo, en Estados Unidos bajo la presidencia de Johnson para alcanzar las metas de la *Gran Sociedad* y de la *guerra contra la pobreza*, el gobierno federal convirtió a los gobiernos estatales y locales en instrumentos a través de transferencias, que por su monto difícilmente rehusaban gobernadores, alcaldes y legisladores locales (Aaron en Aguilar, 1996:22).

entre los órdenes de gobierno de la federación, que por derecho propio pueden participar en las decisiones nacionales. En este sistema, el proceso de las políticas nacionales no es exclusivo del gobierno central por varias razones:

- Existencia de más de un orden de gobierno;
- Políticas concurrentes, *por acuerdo o por diseño constitucional*;
- Roles en el *policy making* nacional para las partes federadas, establecidos en la legislación secundaria o normas administrativas.

*Por diseño* el federalismo es un sistema que permite la participación de múltiples actores gubernamentales de cada orden reconocido en el *policy making* nacional<sup>24</sup> -como las legislaturas nacional y estatales; los ejecutivos federal, estatales y de municipalidades; los poderes judicial federal y estatales; y gabinetes, agencias gubernamentales y burocracias de todos los órdenes de gobierno. Además, el *policy making* es básicamente un proceso de negociación. Stein *et al* (2005: 17) mencionan que el *policy making* puede ser comprendido como un proceso de trato e intercambio (o transacciones) entre actores políticos. Por su parte, Elmore (1985: 51) señala que hacer una política es construir una estrategia de negociación que involucra una serie de juicios calculados de cómo organizaciones e individuos responderán a la elección que les presenta la política. De esta forma, las partes federadas tienen la capacidad para negociar lo que el gobierno nacional pretenda controlar o imponer.

Por la multiplicidad de actores que concurrirán al advenimiento o reformulación de alguna política en el sistema federal la construcción del consenso es un proceso continuo durante todo el *policymaking* (Thomas, 1979: 432).<sup>25</sup> Esto es, en un sistema que funciona como federalismo el consenso y la negociación -sobre las responsabilidades de cada orden de gobierno o el contenido de las políticas- son aspectos comunes en materia de políticas y son una medida del buen funcionamiento del sistema. Por lo tanto, la búsqueda de consensos acerca de la autoridad para hacer políticas y sobre su orientación,

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, el gabinete es el que interpreta y pone en práctica la legislación promulgada, a través de la autoridad de hacer reglas del Ejecutivo (Stein *et al* 2005: 62).

<sup>25</sup> Por ejemplo, en Argentina son frecuentes los apoyos provinciales a políticas nacionales a cambio de beneficios fiscales, lo cual contribuye a crear un sistema político que tiende a operar más sobre la base del intercambio clientelístico que de los debate de política y la construcción del consenso (Stein *et al*, 2005). En Alemania, por el contrario, donde las políticas son diseñadas por el nivel federal e implementadas por los Länder; casi nada ocurre sin negociación.



se vuelve imperativa en un sistema federal, para no enfrentarse después a desviaciones en la implementación (Stein *et al*, 2005; Braun *et al*, 2002; Thomas, 1979; Van Horn y Van Meter, 1976, Mixcóatl, 2005).

Ante la posible exclusión en el diseño, la implementación se convierte en la revancha de las partes federadas para cambiar o adaptar la política a sus prioridades. Los actores subnacionales, estados y localidades, pueden afectar el *policy making* a través de diferentes canales, pues cuando participan en la implementación tienen la capacidad para cambiar la prioridad otorgada a los objetivos de la política nacional (Elmore, 1985). En la fase de implementación gobernadores y alcaldes ejercen influencia al obstruir, retrasar o reformar las políticas (Stein *et al*, 2005: 74). Por lo cual, Thomas (1979: 432) recomienda que antes de implementar una política se deben alcanzar acuerdos sobre la jurisdicción y autoridad entre agencias y gobiernos. Esto significa que los consensos críticos en una política corresponden a su fase de diseño. Más que en la implementación, una apropiada asignación de jurisdicción y autoridad entre gobiernos, es crítica para el proceso de diseño de la política federal.

La competencia y autoridad formal de cada gobierno en el diseño e implementación de una política de carácter federal, son una parte de lo que determina su rol. En una federación las políticas no se procesan sólo a través de las competencias formales,<sup>26</sup> ni las entidades federales y estatales son los únicos actores en el *policy making* nacional. La otra parte se procesa con otros agentes, en arenas donde se negocia o rediseña la política. Con independencia de la forma de Estado o de gobierno, existe un conjunto de actores no formales con capacidad para influir sobre contenidos y objetivos de la política - empresarios, partidos políticos, medios de comunicación, sindicatos y la sociedad civil. Ésa es la comprensión del *policy making* como proceso político.

### **III. Perspectiva federalista para el análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes**

La mayor parte de los estudios que abordan las políticas públicas en un sistema federal no parten de una posición normativa (Jones y Thomas, 1976; Thomas, 1979; Hanf y Toonen, 1985; Elazar, 1987; Braun *et al*, 2002). Más allá

---

<sup>26</sup> Véase el caso de la hechura de la política fiscal en el federalismo en Braun *et al* (2002).

de consideraciones teóricas acerca del significado del federalismo, no establecen un marco normativo o teórico acerca del diseño de políticas públicas en un sistema federal, como referencia para otros estudios, futuras investigaciones o el análisis y diseño de políticas.<sup>27</sup> En la mayoría de estas obras, el estudio de caso es el método para analizar el proceso de evaluación o implementación de políticas en un sistema federal. Aunque específicamente no examinan el diseño de políticas en un sistema federal, es posible identificar algunos de sus atributos y procesos característicos, que permiten establecer algunas generalizaciones al efecto.

El análisis de diseño de políticas nacionales desde la perspectiva del federalismo, es un instrumento conceptual para conocer el funcionamiento del sistema federal. Este enfoque es parte de la búsqueda de “un marco apropiado a través del cual aproximarse al estudio de las dimensiones federales de tales sistemas” (Elazar, 1987: 14). En este caso se busca identificar la dimensión federal de las políticas nacionales. El ejercicio consiste en formular un modelo de contrastación desde el cual analizar la congruencia del proceso de diseño de una política determinada, con el funcionamiento de un sistema federal.

La *perspectiva federalista* significa poner bajo el *lente conceptual* del federalismo la forma como se diseña una política nacional concurrente en un sistema federal. Un modelo que permita determinar cómo el diseño de la política expresa o concreta los principios del federalismo, o si éste es un referente institucional en la hechura de políticas, como sugiere Cabrero (2000). En otros términos, cómo se expresa el adecuado funcionamiento de un sistema federal en el diseño de políticas nacionales concurrentes. Aunque el modelo no pretende convertirse en un marco normativo del proceso, su apuesta es tratar de comprenderlo mejor.<sup>28</sup>

Bajo la perspectiva federalista, el objeto de estudio es la búsqueda de una política con carácter federal. Como declara Heclo (1972: 85):

---

<sup>27</sup> El más cercano a esta búsqueda es la propuesta de Van Horn y Van Meter (1976) quienes establecen un marco conceptual para el estudio de la implementación de políticas en un sistema intergubernamental, en referencia al federalismo.

<sup>28</sup> El análisis no ignora que “el federalismo es un concepto-valor, que contiene esencia, que puede ser interpretada de diferentes maneras en función de las circunstancias” (Ramos, 1999:15).

La política no parece ser un fenómeno autodefinido; es una categoría analítica, los contenidos identificados por el analista más que por el hacedor de políticas o las piezas de la legislación o de la administración... La política existe más por la interrogación que por la intuición de los fenómenos políticos.

En el caso de la *política federal*, su búsqueda implica determinar cuáles son sus características, procesos o naturaleza. Ésa es la base para después enfocar casos reales con el lente del federalismo. Teniendo presente que “la consistencia o vulnerabilidad de cualquier construcción teórica sobre el *policy process* está prejuzgada por la teoría mayor de referencia” (Aguilar 1996b: 29); la perspectiva federalista se construye a partir de la teoría federal, por lo cual podrá ser prejuzgada a partir de los fundamentos de dicha teoría.

La perspectiva federalista en el diseño de políticas se construye con los siguientes referentes para el modelo de contrastación: a) el arreglo institucional prevaleciente; b) los actores formales y reales del federalismo en el *policy making*; c) las competencias formales y funcionales en el *policy making* de los órdenes de gobierno; d) las materias concurrentes; e) los mecanismos decisorios de las políticas; f) los acuerdos o convenios federales para la implementación; g) las modalidades en el diseño e implementación de políticas; y h) algunos argumentos del diseño de políticas en un sistema federal. Cada uno de estos puntos se desarrolla a continuación.

#### **a) Identificación del arreglo institucional federal**

Elazar (1987: 7) señala que “el término “arreglo federal” sugiere que hay más de una manera de aplicar los principios federales”. Es decir, no existe un arreglo federal único, porque habrá tantos federalismos como países con organización federal existan (Marván, 1997), Con independencia de ello, existe consenso sobre que el federalismo es un sistema de poder compartido (Elazar, 1987; Wheare, 1956; Van Horn y Van Meter, 1976), donde coexisten competencias exclusivas y concurrentes entre órdenes de gobierno. Es la coexistencia de la autonomía y soberanía, por un lado; con la asociación, cooperación y coordinación, por el otro.

Por la dualidad de competencias, hay autores que distinguen entre *federalismo de poderes separados*<sup>29</sup> y *federalismo de poder compartido*<sup>30</sup> (Braun *et al*, 2002). Es una distinción metodológica importante para el análisis del dominio de la política; aunque con independencia del tipo de federalismo identificado, regularmente coexisten competencias exclusivas y concurrentes. Bajo estas consideraciones, metodológicamente sólo pueden ser objeto del análisis de diseño desde la perspectiva federalista las políticas nacionales concurrentes, porque son las únicas sometidas a la jurisdicción de más de un orden de gobierno dentro de la estructura federal.

### **b) Órdenes de gobierno: actores del federalismo en el *policy making* nacional**

Los órdenes de gobierno de una estructura federal, por diseño constitucional y *de facto* -por ser interlocutores válidos- son los actores del federalismo en materia de políticas. Así, para una política específica se determinan los actores formales y reales, y sus roles en el proceso de la política -diseñador, implementador. Posteriormente se indaga si los roles determinados corresponden o son congruentes con el federalismo; es decir, si actúan como gobiernos. Estos roles en el proceso de las políticas, pueden equipararse a cada una de sus fases: *policy maker* para los participantes en la formulación; *implementadores*, para los de la implementación. Por supuesto que el rol de *decisor* es el más crítico, porque son los que acuerdan y deciden, como es el derecho de los gobiernos de un sistema federal.

La determinación de los roles materiales no se debe basar sólo en la distribución formal de autoridad, sino también en el patrón de las relaciones intergubernamentales. Puede ocurrir, por ejemplo, que el gobierno nacional pretenda ubicar a jurisdicciones políticas separadas, como agentes

---

<sup>29</sup> En éste predomina la separación jurisdiccional constitucional entre gobiernos en varias materias de políticas, por lo cual son soberanos en el *policy making*, y enfatiza la autonomía y la variedad más que la cooperación funcional, armonización y solidaridad (Braun *et al* 2002).

<sup>30</sup> Basado en una división funcional de tareas entre niveles territoriales de gobierno, la mayoría de las decisiones son tomadas en el nivel federal con opinión de los gobiernos locales, y la implementación está casi completamente en manos éstos (Braun *et al* 2002:112).

administrativos o extensiones de una sola jurisdicción, lo cual resulta en un error conceptual (Elmore, 1985: 66).<sup>31</sup>

Sin duda, en el diseño de políticas nacionales concurrentes, el gobierno federal necesita de la acción concertada con los gobiernos del sistema, pues son actores necesarios. De esta forma, una política sólo puede llevar el adjetivo de *federal*, en tanto incluye la participación como decisores a las partes de una federación. Sin embargo, los actores del federalismo en el *policy making* nacional, no son únicamente los reconocidos por el gobierno federal, o los determinados por diseño constitucional. Habrá que identificar también los órdenes de gobiernos que *de hecho* participan -como las municipalidades.

### **c) Distribución de competencias entre órdenes de gobierno**

En principio, el proceso de formulación de la política pública nacional en un sistema federal depende de la distribución constitucional y legal de competencias entre órdenes de gobierno, por lo cual su identificación es básica porque indica los ámbitos exclusivos o concurrentes<sup>32</sup> de cada gobierno y establece la autoridad de cada quien en el proceso.

En la formulación de políticas nacionales no sólo es clave la distribución formal de competencias entre gobiernos, sino también el patrón de las relaciones intergubernamentales (Braun *et al*, 2002), el cual también marca pautas sobre los ámbitos o competencias que realmente asume cada orden. Por ejemplo, en las competencias exclusivas, los gobiernos son soberanos para hacer su política; pero eso no descarta mediante acuerdos la participación de otros órdenes de gobierno con capacidad de gasto. Es posible que en las materias exclusivas que se decide compartir, los otros gobiernos actúen como agentes de quien tiene la potestad, es decir, como implementadores. Sin embargo, en el caso de competencias concurrentes ese rol sólo es posible mediante acuerdo, dado que no sería compatible con los principios de un sistema federal, donde los órdenes de gobierno son autónomos, no

---

<sup>31</sup> Elmore (1985:65-66) señala como un problema de implementación de una política nacional, el cómo movilizar la capacidad de estados y localidades al servicio de los objetivos del gobierno federal, considerando que tienen autoridad independiente e incentivos diferentes; y que la implementación exitosa requiere que aquéllos *ejercen suficiente autoridad* para hacer que sus resultados correspondan a los objetivos nacionales.

<sup>32</sup> Sin embargo, la distribución de competencia también requiere la revisión de instituciones y procesos administrativos, donde existen normas que asignan competencias (Guillen, 2008).

subordinados. En esas materias, la decisión unilateral de un orden de gobierno operaría en contra del funcionamiento esperado del sistema como federalismo.

#### **d) Identificación de materias concurrentes**

Para el ejercicio analítico del diseño de una política desde la perspectiva del federalismo, es clave identificar cuáles son las materias donde concurren los órdenes de gobierno, por diseño constitucional y por acuerdo entre los mismos. Metodológicamente interesa identificar los ámbitos compartidos o concurrentes, porque son los principalmente sujetos al juego de las políticas, al tratarse propiamente de políticas de corte federal, que requieren de la acción concertada<sup>33</sup> y de la negociación entre los gobiernos de una federación - constitucionales y *de facto*.

Las competencias concurrentes son una expresión del poder compartido -principio elemental del federalismo- y suponen la garantía que la opinión de las partes federadas tiene un peso relevante en las decisiones nacionales sobre el diseño e implementación de políticas. En otros términos, el proceso de diseño de políticas nacionales concurrentes en un sistema federal es una expresión de su funcionamiento como federalismo. Los distintivos no son la imposición ni los condicionamientos,<sup>34</sup> sino la cooperación, la negociación y la coordinación, bajo mecanismos previamente establecidos. Precisamente la construcción de un sistema federal de poder compartido:

Pasa por un alto grado de interdependencia en el *policy making* y, por consiguiente, de consulta y negociación. Los sistemas de toma de decisiones conjuntas parecen ser la regla, y la armonización, la estandarización y la solidaridad forman la columna vertebral normativa del sistema (Braun *et al*, 2002: 116-117).

Pese a que en un federalismo coexisten espacios de autonomía con áreas de exclusividad, esto no significa supremacía de un poder sobre otro en áreas que son o pueden ser comunes. Al contrario, las materias comunes requieren necesariamente de la negociación y de la construcción de acuerdos,

---

<sup>33</sup> Es de notar que las acciones concertadas en un sistema de poder compartido suelen tener un costo fiscal distributivo a favor de los gobiernos subnacionales, lo que Braun *et al* (2002) llaman *negociación distributiva*.

<sup>34</sup> Por ejemplo en Canadá, si el gobierno federal no convence a las provincias de las ventajas de una acción concertada, no hay sanciones para forzarlas a entrar (Braun *et al*, 2002).

ya que éstos distinguen a un sistema federal. Al menos así se ha demostrado en los federalismos clásicos como Suiza, Estados Unidos (Elazar, 1987) y Alemania, y otros de gran tamaño como Canadá (Braun *et al*, 2002).

### **e) Mecanismos federales decisorios para el diseño de las políticas**

Para las competencias concurrentes, se supone la existencia de mecanismos formales para el acuerdo y la negociación, que constituyen los signos distintivos de la hechura de políticas en un sistema federal. En éste las acciones concertadas entre gobiernos, no las decisiones unilaterales, son el principal instrumento para la formulación e implementación de políticas concurrentes. La acción concertada representa el reconocimiento al poder y gobierno compartidos, por un lado; y a la autonomía y soberanía, por el otro. Como mencionan Braun *et al* (2002) el sistema de poder compartido requiere el acomodo de diferentes intereses territoriales a través de la construcción del consenso en varios sistemas de negociación. Por su parte, Stein *et al* (2005: 19) señalan que las mejores políticas dependen crucialmente de la capacidad de los actores políticos para cooperar, alcanzar y mantener acuerdos intertemporales; que en sistemas políticos que animan la cooperación y el consenso, las políticas públicas tenderán a ser de más alta calidad; y que los resultados cooperativos son más probables con arenas institucionalizadas para el intercambio político.

En un sistema federal, la negociación, el acuerdo y la coordinación suponen una expresión institucional en instrumentos y mecanismos formales establecidos para la orientación y diseño de la política. Éstos son jurídicos o administrativos. Los primeros pueden ser la constitución, una ley o la capacidad de veto;<sup>35</sup> que también operan como mecanismos de protección constitucional al impedir la intromisión o imposición sobre competencias exclusivas de algún orden de gobierno sobre otro.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Los puntos de veto son estructuras de oportunidad que los actores usan para bloquear decisiones políticas; un sistema con múltiples puntos de veto demanda la construcción de compromisos (Braun *et al*, 2002: 125).

<sup>36</sup> Es el caso en Alemania de las tareas conjuntas (*joint tasks*), definidas en la constitución y por acuerdo administrativo. Las primeras son responsabilidad de los *Länder*, que aunque permite la participación del gobierno federal mediante acuerdo, mantienen la libertad de definir la orientación de la tarea. En las segundas, por ley aprobada por el *Bundesrat* se establecen

Entre los instrumentos administrativos están los comités de planeación, mecanismos de co-decisión, reuniones bilaterales, foros comunes, o acuerdos administrativos entre gobiernos. Entre estos Elazar (1987: 208) destaca la tendencia de los sistemas federales a tomar decisiones en forma colegiada, sobre materias y políticas específicas, a través de organismos colegiados de propósito especial (*policy making bodies*),<sup>37</sup> en los cuales gobiernos separados están representados y pero toman sus decisiones sobre bases colectivas.<sup>38</sup> Menciona que si bien este tipo de organismos y de toma de decisiones no se establecen en las teorías originales del federalismo, su funcionamiento no atenta contra sus principios. Aunque precisa que no ha sido un elemento recurrente en los federalismos modernos -donde la idea de organizaciones separadas ha sido la norma-, son acorde a la toma de decisiones en el federalismo a través del consenso. En forma específica señala que “el método colegial puede en efecto permitir la preservación de los principios básicos del federalismo mientras alcance la toma de decisiones colectivas” (1987: 208). También considera (1987: 208-209) que:

Hay toda la razón para creer que en el futuro habrá un uso continuado e incremental de arreglos para la toma de decisiones colegiales y el desarrollo de organismos colegiales sobre bases intergubernamentales para dar cabida a las tendencias hacia la descentralización... La diseminación de la toma de decisiones colegiada es una función de la necesidad de los sistemas cada vez más complejos e interrelacionados para tener una hechura de política sencilla o mecanismos de coordinación en un número más grande de campos.

Los mecanismos mencionados son precisamente los que permiten a un sistema federal funcionar como federalismo, pues garantizan al mismo tiempo el respeto a las áreas de autonomía de las partes federadas y el acuerdo

---

subvenciones federales, pero con barreras a la interferencias federal, y su intervención requiere de un acuerdo administrativo aprobado por el *Land* (Braun *et al*, 2002: 123-124).

<sup>37</sup> La otra tendencia es el establecimiento de autoridades de propósito especial y organismos mixtos público-privados como mecanismos de *policy making* e implementación (Elazar, 1987).

<sup>38</sup> Como pretenden ser en México los *Consejos de Desarrollo Rural Sustentable*, sólo que son más para la implementación que para el *policy-making*. En el caso específico de los *municipales*, no se trata de un método colegial en estricto sentido, ya que no existe paridad en la representación de los tres órdenes de gobierno, pues hay representantes federales o estatales como dependencias existan en el municipio. Eso indica que nominalmente habría más representantes gubernamentales externos en un consejo que se denomina *municipal*.



necesario en materias comunes.<sup>39</sup> Aunque pueden existir mecanismos informales que permitan el funcionamiento del sistema, no otorgan seguridad a las partes en el proceso de las políticas. Invariablemente, un sistema federal supone la existencia de mecanismos específicos para el proceso de diseño de las políticas concurrentes, con participación en las decisiones de todas las partes. *Dichos mecanismos constituyen la reedición del acuerdo o pacto federal expresado en la hechura de políticas.*

#### **f) Acuerdos o convenios federales para la implementación de la política**

El diseño de políticas federales tiende a ser un proceso de relaciones de negociación y coordinación, donde lo más importante no es quién diseña o implementa, sino la forma cómo se deciden los procesos, su orientación y contenidos. Lo crítico es que las decisiones deriven de acuerdos o convenios *federales*, que lo serán en tanto sean tomados por las partes del sistema. De hecho, como expone Elazar (1987) el término federalismo se deriva del latín *foedus* que significa *covenant*, el cual se traduce como *convenio* o pacto.

Sobre esta base, resulta crítico para el federalismo que los acuerdos o convenios *efectivamente* deriven de la voluntad de las partes y como tal se cumplan. Por esta razón, es poco probable la aparición de efectos perversos en la fase de implementación -como los *efectos locales* por la acción de los gobiernos subnacionales- dado que la misma también resulta del acuerdo previo. Es decir, desde el diseño se establece la pauta sobre la orientación de la política.<sup>40</sup> Dado que el acuerdo y la negociación resultan clave en un sistema cuyo principio esencial es la distribución del poder, el consenso resultante entre las partes en materia de políticas se expresa en instrumentos administrativos como *acuerdos* o *convenios federales*, que formalizan y expresan su voluntad.

#### **g) Modalidades en el diseño e implementación de las políticas**

El diseño e implementación de políticas en un sistema federal puede tener diferentes modalidades: descentralización del diseño, descentralización

---

<sup>39</sup> Como en Alemania donde las acciones unilaterales en la política fiscal están casi excluidas del *policy making* y la acción concertada pertenece a los asuntos diarios de *los policy makers* (Braun *et al*, 2002: 141).

<sup>40</sup> Por ejemplo, en Alemania casi nada sucede sin negociación, porque el sistema de poder compartido requiere del acuerdo de los diferentes intereses territoriales a través de varios sistemas de negociación. Así, las políticas las diseña el nivel federal y son implementadas por los Länder, y no hay competición posible durante la implementación. (Braun *et al*, 2002: 129).

de la implementación, formulación conjunta, u otorgamiento de facultades exclusivas o de autoridad para diseñar políticas propias. En todos los casos, las modalidades resultan del diseño constitucional o del acuerdo entre las partes federales.<sup>41</sup> Al respecto, es elocuente la sentencia de Elazar (1987: xv): “el federalismo es un sistema de gobierno basado en la elección y el diseño más que en el accidente o la fuerza”. Esto es, las modalidades de la política se derivan del diseño constitucional o del acuerdo federal. Cualquier otra variación en la forma de decisión podría estar fuera de los rasgos del federalismo.

### **III.1. Algunos argumentos para el diseño federal de la política**

Dado el federal es un sistema de poder compartido, la negociación y la acción concertada son cuestiones obligatorias en la arena de las políticas. Aunque los mecanismos para el *policy making* y las modalidades de diseño e implementación pueden variar en función del arreglo federal prevaleciente y del dominio o campo de la política. Como alertan Stein *et al* (2005) la efectividad de las políticas dependen de los procesos críticos que les dan forma -los de discutir, negociar, aprobar e implementar-, y por sí mismos pueden ser tan importantes como los contenidos. Estas aseveraciones tienen mayor peso en un sistema federal, donde la cooperación basada en el acuerdo es parte de su esencia, y es crucial la existencia de mecanismos para el intercambio.

Se ha mencionado que la participación de las entidades federadas en el diseño de políticas nacionales concurrentes es congruente con el funcionamiento de un sistema federal; adicionalmente se pueden apuntar otros argumentos que refuerzan la conveniencia de esa participación:

#### **a) Evita efectos perversos sobre los resultados agregados de la política**

Debido a que “la separación estructural de los sistemas de políticas y administrativo crea fuertes incentivos para pasar por alto los efectos agregados” (Elmore, 1985: 58); en un sistema federal, la separación entre el diseño y la implementación puede crear efectos perversos sobre los resultados

---

<sup>41</sup> Hay otra vía que Elazar (1987) llama por *default* cuando *de facto* un orden de gobierno asume una función en una política, sin tener atribuciones formales o haber sido acordada, pero que le es imperativo. En un sistema federal esta modalidad puede resultar permisible siempre y cuando no entre en conflicto con otro orden de gobierno, al tomar decisiones unilaterales que afecten sus espacios o se pretenda imponer modalidades de políticas.

agregados de la política. En tal sentido, resulta lógico que para evitar este problema, las partes federadas también participen en el diseño, a fin que desde el inicio se negocie y acuerde la forma de intercambio de objetivos, con la condición de cuidar los efectos agregados de la política nacional. De otra forma, dado que las entidades federadas gozan de autoridad, podrían realizar el intercambio en forma arbitraria.

### ***b) Responsabilidad compartida por los resultados de la política***

Conceptualmente, en un sistema federal donde es responsabilidad de todos los órdenes de gobierno el diseño de la política nacional concurrente, los resultados de la política también son compartidos. Por tal razón, la intervención de las entidades federadas en el diseño de la política nacional, permite compartir las responsabilidades ante los ciudadanos, por los resultados de las políticas. En términos de responsabilidad (*responsiveness*), el compartir el diseño de la política nacional,<sup>42</sup> constituye un argumento para el establecimiento de políticas federales. En caso contrario, los gobiernos compiten en un juego por acreditarse iniciativas populares y trasladar a los otros los costos de programas impopulares o costosos. Al mismo tiempo los electores tendrían dificultades para atribuir responsabilidades por los resultados del sector público (Wibbels, 2006).

### ***c) Fortalecimiento institucional en el diseño de políticas***

Dado que un problema en los países en desarrollo es la debilidad institucional de los gobiernos subnacionales (Litvack *et al*, 1998), una vía para fortalecerlos es su participación en el diseño de políticas nacionales, como parte del *aprendizaje institucional* en el *policy-making*. Situarlos sólo como ejecutores de políticas no contribuye a su fortalecimiento institucional.

### ***d) Reconocimiento de la pluralidad y de las diferencias regionales***

El reconocimiento de la pluralidad es un principio político del federalismo. En contraparte, un problema inherente a las políticas nacionales, dada su aplicación uniforme, es que no suelen reconocer diferencias entre regiones u otros niveles territoriales. Por este no reconocimiento, es posible

---

<sup>42</sup> Lo que Wibbels (2006) denomina *dual national/subnational accountability*.

que los efectos y resultados de las políticas nacionales no sean uniformes.<sup>43</sup> Este problema, se resuelve conceptualmente en un sistema federal con la inclusión de las entidades federadas -e incluso municipalidades- como actores en el diseño de las políticas nacionales. Esta participación refuerza y mantiene la esencia del sistema, que es el reconocimiento a la diversidad. Así, un supuesto en la constitución de un sistema federal es tanto el reconocimiento de las diferencias iniciales, como el posterior diseño de instrumentos para tratar de disminuirlas, sin eliminar su pluralidad.<sup>44</sup>

### **e) Inclusión de las preferencias locales**

El sistema federal al admitir la existencia de más de un orden de gobierno, también permite el reconocimiento de las diferencias en las preferencias de consumidores-votantes sobre la provisión de bienes y servicios públicos locales (Tiebout, 1956). Dado que el nivel de gasto para bienes públicos locales refleja las preferencias de la población más adecuadamente de lo que pueden ser reflejadas en el nivel nacional (Tiebout, 1954: 416); en términos de política, una federal diseñada con la participación de las entidades federadas reflejará mejor las preferencias locales.

## **III.2 Integración de la perspectiva federalista en un modelo de análisis**

Los elementos expuestos en el apartado anterior configuran la perspectiva federalista para el análisis de diseño de una política nacional, pero no necesariamente son una secuencia inflexible para considerar que una política nacional determinada se diseñó conforme al federalismo. Tales elementos tienen mayor sentido cuando se les integra en un modelo gráfico (ver figura 1). Éste parte del tipo de arreglo federal vigente; desde el cual se determinan los gobiernos actores en el *policy making*, y las competencias formales y reales de cada uno en el proceso. Desde esta base se identifican las competencias exclusivas y concurrentes de los órdenes de gobierno. Las

---

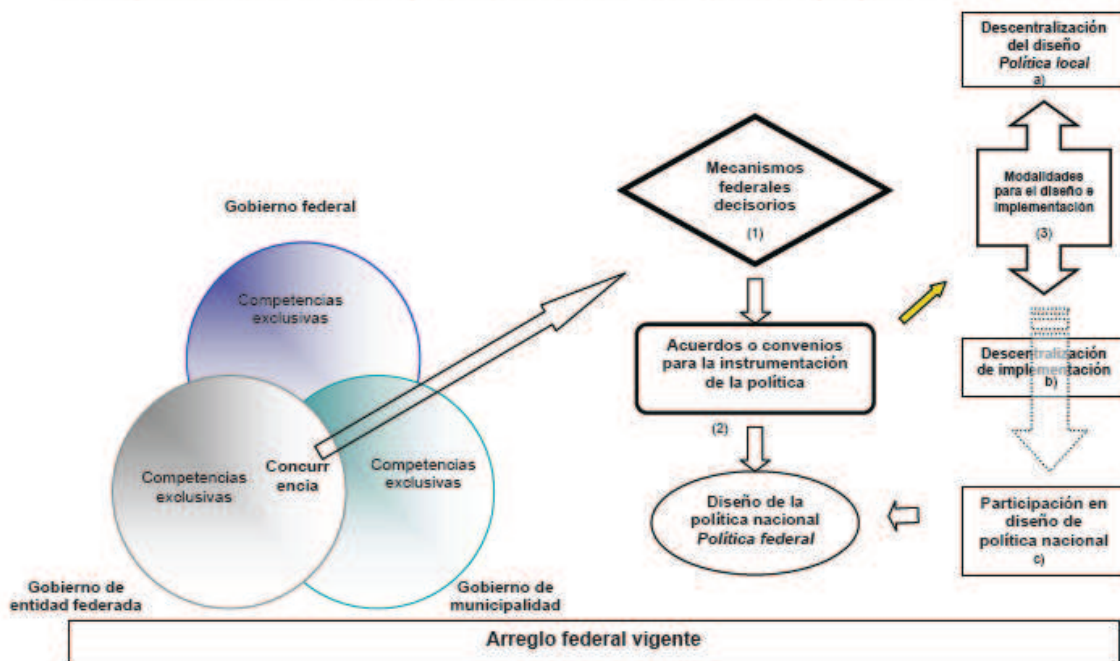
<sup>43</sup> Por ejemplo en Cabrero *et al* (1997) se documentan efectos regionales diferenciados en las capacidades administrativas e institucionales de los gobiernos estatales en México para gestionar las políticas nacionales descentralizadas de educación, de salud, y de desarrollo regional y combate a la pobreza.

<sup>44</sup> Uno de los propósitos de la Unión Europea, que parte de la pluralidad entre las naciones constituyentes, es diseñar instrumentos para disminuir las diferencias, de acuerdo al artículo 130A del Acta Única Europea (1986): “la comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas”.

últimas estarán sujetas al juego de las políticas, y a los procesos de acuerdo y negociación a través de mecanismos federales decisorios establecidos. Como por diseño constitucional sólo se establecen las materias concurrentes, pero no las funciones específicas, los mecanismos decisorios *ex profeso* permitirán identificar los roles que cada gobierno tiene en el proceso. A través de estos mecanismos se acuerda el contenido y modalidades de la política, y se plasma en convenios o acuerdos federales para la implementación. Estos acuerdos son la base para determinar el rol final de cada gobierno en el proceso.

Los escenarios posibles de los acuerdos son: *descentralizar el diseño de la política* hacia los gobiernos locales, por lo cual dejará de ser *federal* y será *local*, pero surgida del acuerdo federal. La otra opción es que el orden nacional diseñe y los gobiernos locales implementen la política. La tercera alternativa es acordar que todas las partes de la federación participen en el diseño de la política. Las dos últimas opciones darán lugar a políticas nacionales denominadas *federales*, porque surgen del acuerdo federal y los integrantes de la federación participan de alguna forma en el diseño o en la implementación.

*Modelo para el análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes desde la perspectiva del federalismo*



Si bien el modelo sólo esquematiza lo que ocurriría idealmente en un sistema federal, constituye una herramienta para analizar el diseño de políticas nacionales desde la perspectiva del federalismo. Ciertamente es que la validación

empírica de este modelo requiere seleccionar una política nacional concurrente para verificar la congruencia del proceso de diseño con el federalismo.

### **Conclusiones preliminares**

Las categorías de análisis son una herramienta para confrontar la realidad. Para el análisis de un sistema federal se proponen las categorías: *estructura* y *funcionamiento*. La primera, es la forma de organización del Estado, esto es, la *federación*. La segunda, el *federalismo*, es una forma particular de funcionamiento de los Estados nacionales. A partir de éstas se puede afirmar que *el sistema federal además de una forma particular de organización de los Estados nacionales -la federación-, también es una forma de funcionamiento -el federalismo-*. Así, se pueden encontrar Estados con estructuras federales, pero que en la práctica carecen de un funcionamiento federal. Lo ideal sería encontrar *estructura y funcionamiento, federación y federalismo*.

Estas categorías son la base para analizar el proceso de diseño de las políticas desde la perspectiva del federalismo. De esta forma, las políticas federales implican diseños bajo un proceso federal con intervención de las partes de la federación. Este análisis permite distinguir entre *políticas nacionales*, elaboradas sólo por el gobierno federal y de cobertura nacional; y las *políticas federales*, formuladas con el acuerdo de las partes de una federación, por lo cual incluyen la dimensión política del federalismo. Esto muestra que en un sistema federal, el diseño de políticas nacionales no es un mero acto administrativo, es un acto político. Al existir competencias compartidas en materia de políticas, *el gobierno federal no puede actuar en el policy making como gobierno en un estado unitario*.<sup>45</sup>

En suma, la *perspectiva federalista* supone la participación de todas las partes de la federación en el diseño de políticas nacionales concurrentes, y sugiere que el federal es un sistema diseñado para mejores políticas.

---

<sup>45</sup> Como concluyen Braun *et al* (2002: 139) sobre la política fiscal donde existen derechos compartidos en el ingreso y la distribución de recursos: "*Federal governments do not have as much capacity to act in fiscal policy making as governments in unitary states*".

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luís (1996). "Estudio introductorio." En Aguilar Villanueva, Luís F. (Ed.). *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 15-92.
- Aguilar Villanueva, Luis (1996b). "Estudio introductorio." En Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 15-84.
- Braun, Dietmar; Bullinger, Anne-Béatrice y Sonja Wälti (2002). "The influence of federalism on fiscal policy making." En *European Journal of Political Research* No. 41, European Consortium for Political Research, pp. 115–145.
- Cabrero, Enrique (2000). "Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límite de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes." En *Gestión y Política Pública* Vol. IX, Núm. 2, CIDE, pp. 189-2229.
- Cabrero, Enrique; Flamand, Laura; Santizo, Claudia y Alejandro Vega (1997). "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local." En *Gestión Política Pública*, Vol. VI, Núm. 2, 1997, CIDE, pp. 329-387.
- Congleton, R., A. Kyriacou Y J. Bacaria (2003). "A Theory of Menu Federalism: Decentralization by Political Agreement." En *Constitutional Political Economy*, Núm. 14, Kluwer Academic Publishers, pp. 167-190.
- Derthick, Martha (1972). *New towns in town: Why a federal program failed*. Urban Institute, Washington, D.C.
- Díaz-Cayeros, Alberto (2004). "Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano." En *Política y Gobierno*. Vol. XII, Núm. 2, CIDE, pp. 229-262.
- \_\_\_\_\_ (1995). *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*. Fundación Friedrich Naumann en México-Centro de Investigación para el Desarrollo A.C, M.A. Porrúa, México.
- Elazar, Daniel J. (1987). *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press, Tuscaloosa, A.L.
- Elmore, Richard F. (1985). "Forward and backward mapping: Reversible logic in the analysis of public policy." En Hanf, K., y T. C. Toonen (Eds.). *Policy implementation in federal and unitary systems: Question of analysis and design*. Martinus Nijhoff Publishers, Netherland, pp. 33-70.

- Filippov, Mikhail, Ordeshook, Peter, y Olga Shvetsova (2004). *Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge University Press, Cambridge, U.K.
- Guillén López, Tonatiuh (2008). *Asuntos públicos y sistema federal en México. Responsabilidades entre los órdenes de gobierno*. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 17; Instituto Federal Electoral, México.
- Harris, R. (1983). "Centralization and decentralization in Latin America". En Cheema, S. y D. Rondinelli (Edits). *Decentralization and development: Policy implementation in developing countries*. Sage publications, Beverly Hills, C.A., pp. 183-202.
- Hecló, Hugh (1972). "Review article: Policy analysis". En *British Journal of Political Science*, Vol. 2, Núm. 1, Cambridge University Press, pp. 83-108.
- Hanf, Kennet, y T. C. Toonen, Eds. (1985) *Policy implementation in federal and unitary systems: Question of analysis and design*. Martinus Nijhoff Publishers, Netherland.
- Hernández, Fausto y Jorge Chávez (1996). "Hacia un federalismo fiscal en México." En *Gestión y Política Pública*. Vol. 5 Núm. 2, CIDE, pp. 475-486.
- Jones, Charles O. y Robert D. Thomas, Eds. (1976) *Public Policy Making in a federal system*. Sage Publications, Beverly Hills, CA.
- Litvack, Jennie; Ahmad, Junaid y Richard Bird (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. The International Bank for Reconstruction and Development-The World Bank, Washington, D.C.
- Marván Laborde, Ignacio (1997). "Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México." En *Política y Gobierno*, Vol. IV, Núm. 1, CIDE, pp. 149-166.
- Merino, Mauricio e Ignacio Macedo (2006). "La política autista. Crítica a la red de implementación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable." En *Gestión y Política Pública*, Vol. XV, Núm. 2, CIDE, pp. 411-456.
- Montesquieu (1906). *El espíritu de las leyes, Tomo I*. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid.
- Nice, David (1987). *Federalism: the politics of intergovernmental relations*. St. Martin's Press, Nueva York.
- Ostrom, Vincent (1985). "Multiorganizational arrangements in the governance of unitary and federal political systems." En Hanf, K., y T. C. Toonen (Eds.). *Policy*



*implementation in federal and unitary systems: Question of analysis and design.* Martinus Nijhoff Publishers, Netherland, pp. 1-16.

Pressman, Jeffrey and Aaron Wildavsky (1984). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland or why it's amazing that federal programs work at all. This being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.* University of California Press, Berkeley.

Ramos García, José Ma. (1999). "Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: Una agenda para la toma de decisiones político-administrativa." En *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Núm. 62, INAP, pp. 9-46.

Rowland, Allison M (1999). *Los municipios y la coordinación intergubernamental.* Cuaderno No. 5 del Proyecto *Agenda de la Reforma Municipal-CIDE*, México.

Stein, E.; Tommasi, M.; Echebarría, K.; Lora, E. y Mark Payne, Coord. (2005). *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report.* Inter-American Development Bank-David Rockefeller Center For Latin American Studies-Harvard University, Washington, DC.

Sundquist, James y Davis Davis (1969). *Making Federalism work. A study of program coordination at the community level.* The Brookings Institution, Washington, D.C.

Thomas, Robert (1979). "Implementing Federal Programs at the Local Level." En *Political Science Quarterly*, Vol. 94, Núm. 3, The Academy of Political Science, pp. 419-435.

Tiebout, Charles M. (1956). "A pure theory of local expenditures." En *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, Núm.. 5, The University of Chicago Press, Chicago, pp. 416-424.

Van Horn, Carl y Donald Van Meter (1976). "The implementation of intergovernmental policy." En Jones, Charles O. y Robert D. Thomas, (Eds.) *Public Policy Making in a federal system.* Sage Publications, Beverly Hills, CA, pp. 39-62.

Wheare, Kenneth Clinton (1956). *Federal Government.* Royal Institute of International Affairs. Oxford University Press, Amen House, London, E.C.

Wibbels, Eric (2006). "Madison in Baghdad? Decentralization and Federalism in Comparative Politics." En *The Annual Review of Political Science*, Vol. 9, pp. 165-188.

Wright, Deil Spencer (1978). *Understanding intergovernmental relations: public policy and participants' perspectives in local, state and federal governments*, Duxbury Press, North Scituate, MA.