

## La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo

Juan Miguel Morales y Gómez

*Universidad Autónoma del Estado de México / jumimogo@yahoo.com.mx*

Julián Salazar Medina

*Universidad Autónoma del Estado de México / juliansalazarmedina@hotmail.com*

**Abstract:** Federalism in Mexico from its original conception in the Constitution of 1824, has undergone transformations and adaptations to the new demands from States and Municipalities in order to change from centralization to decentralization, in order to vest more faculties and attributions of the Central Government toward other government levels, at the time of creating organizations as the National Conference of Governors (*Conferencia Nacional de Gobernadores, Conago*) for the case of the states and associations such as the National Conference of Municipalities of Mexico (*Conferencia Nacional de Municipios de México, Conamm*) among municipalities as a real counterbalance to fortify federalism; because of this reason we next analyze some aspects of decentralization which have contributed to the fortification of federalism in Mexico.

**Keys words:** federalism, decentralization, National Conference of Governors (Conago), Conference of Municipalities of Mexico (Conamm), Intergovernmental Relations (IGR)

**Resumen:** El federalismo en México, desde su concepción original en la Constitución de 1824, ha venido transformándose y adecuándose a las nuevas exigencias de estados y municipios para pasar de una centralización a una descentralización, con la finalidad de transferir más facultades y atribuciones del gobierno central hacia otros órdenes gubernamentales. A la par, han surgido organizaciones como la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) para el caso de los estados, y asociaciones como la Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm) para los municipios, como un contrapeso real para el fortalecimiento del federalismo. A continuación analizaremos algunos aspectos de la descentralización que están contribuyendo a dicho fortalecimiento en México.

**Palabras clave:** federalismo, descentralización, Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm), Relaciones Intergubernamentales (RIG's).

## **Introducción**

En torno al federalismo se ha escrito una infinidad de obras, principalmente desde el punto de vista de su instauración en México —incluso, debemos decir, por muchos criticado— al grado de señalar que el citado modelo es una copia del de Estados Unidos de Norteamérica; sin embargo, se ha demostrado que fue adoptado por convenir política y territorialmente a nuestro país en ese momento, además de ser rediseñado con características y condiciones propias. En este sentido, podemos decir categóricamente que no existe un modelo puro de federalismo, sobre el cual podamos opinar, pues cada país y su realidad lo han adaptado a sus propias circunstancias y necesidades.

En el presente documento se formula un planteamiento general sobre el federalismo, cuya concepción, como es sabido, se encuentra estipulada en nuestra Carta Magna, para posteriormente abordarlo desde la vertiente del “federalismo moderno”, “nuevo federalismo” o “federalismo auténtico”, entendido bajo la óptica de una participación real y coordinada de esfuerzos en la realización de un mismo fin, mediante las acciones de los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal).

Se analiza la evolución de las Relaciones Intergubernamentales (RIG's) desde el enfoque del nuevo federalismo, donde el gobierno pretendió la descentralización de los sectores salud y educación, principalmente, y la asignación de mayores recursos para los municipios en programas diseñados para fortalecerlos, pero decididos y controlados por la federación.

Con el fin de lograr un fortalecimiento del federalismo, los estados han convenido en unirse a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), la cual funciona como un espacio de vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación para lograr un equilibrio y redistribución de facultades entre los ámbitos de gobierno.

## **Reflexiones teóricas en torno al federalismo**

El federalismo mexicano fundamentado en el artículo 40 de nuestra Constitución establece la voluntad del pueblo mexicano para conformarse en una República representativa, democrática, federal, integrada por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación instaurada según los principios de la citada ley. Ello nos remite a la idea del pacto federal concebido como el convenio o acuerdo en que ceden los estados sólo una

parte de su soberanía al gobierno federal y conservan para sí la soberanía que se han reservado. La federación asume la unidad política nacional, o bien, es el Estado integrado a partir de otras entidades ya existentes que mantienen su libertad de decidir, de hacer, de gobernarse y de imponer respeto a sus ordenamientos internos, sin contravenir a la generalidad que implica el todo o a otra parte del todo. El federalismo es entendido como un reparto de competencias entre lo federal y lo local (los estados) que lo integran, los cuales, a pesar de transferir a la federación parte de la soberanía, conservan el derecho de autodeterminarse; pues ceder parte de la soberanía de los estados no implica negar o perder los derechos y la existencia de ellos. La razón del federalismo se sustenta en el reconocimiento y respeto a este principio.

El “federalismo integra autonomías estatales, respetando sus particularidades regionales de carácter cultural, artístico, étnico, religioso, etcétera. No fusiona, une autonomías de entidades no de individuos. La autonomía de la entidad rige para el interior del país; para el exterior, el Estado federal es un todo nacional, una sola y suprema soberanía” (Urióstegui, 1995: 9).

En términos convencionales, el tema del federalismo mexicano habla sobre la autonomía de cada uno de los estados que integran la federación para decidir libremente en cuanto a su organización interna sin contravenir lo dispuesto en la Ley Fundamental; pero en realidad, al analizar las etapas históricas de México, se puede apreciar que se ha llevado a la práctica una centralización de recursos y decisiones, incluso de facultades señaladas en la misma Constitución, por parte del Ejecutivo federal. Ejemplo de ello fue y ha sido el presidencialismo, entendido como la concentración del poder para la toma de decisiones en la figura del Ejecutivo federal, a la par de un debilitamiento del poder judicial y del legislativo al tener un papel de subordinación y, por consecuencia, restringido, siendo el Congreso sólo un espacio de representación de intereses partidistas y de tramitación de leyes.

La etapa del presidencialismo con características autoritarias llegaría a su fin, producto de la alternancia del poder en estados y municipios, al pugnar los gobiernos locales por mayores atribuciones, recursos y libertad de decisión dentro de su ámbito y en temas de la vida nacional como: educación, salud, seguridad pública, etcétera. Proceso que será reforzado al acuñarse el término “nuevo federalismo”, con la finalidad de que las entidades federativas fueran una parte más activa dentro del pacto federal, llevando a la práctica aquello expresado en la Constitución y en las leyes

federales, y no fueran más letra muerta. Dicha concepción sobre el nuevo federalismo debe entenderse ya no como una subordinación, sino más bien como una coordinación para solucionar problemas. En este tenor, Faya Viesca define al federalismo moderno como:

El moderno federalismo, llamado principalmente cooperativo ha dejado de entenderse como la organización que separa tajantemente las diversas esferas de gobierno, sino que ahora es concebido como un único mecanismo de gobierno en que participan la federación y los estados de manera conjunta. Es decir, que el centro de gravedad ha pasado de los poderes separados a los poderes coordinados, constituyéndose en este nuevo mecanismo, un nuevo equilibrio federal en un proceso permanente de reformulación de acuerdo a las necesidades de coyuntura.

La expresión “federalismo cooperativo” fue emprendida por vez primera en los Estados Unidos de Norteamérica en 1937 para calificar una nueva forma de federalismo norteamericano, contrario al federalismo clásico de la división tajante de competencias entre el orden federal y el orden de los Estados (Faya, 1996: 131).

En México, en estas tendencias hacia un federalismo moderno, en tanto para asumir responsabilidades de una manera más eficiente y eficaz en los tres ámbitos de gobierno, se incentivaron prácticas de descentralización que se traducen en la “transferencia de facultades o atribuciones del Gobierno Central (federal) hacia otros órdenes de gobierno (regiones, estados y municipios)” (Inafed-Segob, 2006: 15), teniendo como objetivos:

- La eficiencia administrativa y eficiencia en la organización política, administrativa y jurídica del Estado.
- El mejoramiento de la planificación de las tareas del Estado.
- Incremento en la eficiencia de la gestión y operación de los servicios públicos.
- Alcanzar una mayor equidad en el ejercicio del gasto público.
- Distribuir mejor los servicios del Estado hacia la población y lograr que el desarrollo sea equilibrado y equitativo para todas las regiones.
- Mejorar la participación política de la población en las decisiones públicas. (Inafed-Segob, 2006: 15-16).

Tales objetivos se presentan en la realidad de los tres ámbitos de gobierno como los grandes retos a ser superados y, en consecuencia, a ser incorporados en la vida política, económica, social y administrativa de la nación mexicana, con el fin de constituirse como una nueva cultura que, a su vez, se traduzca en una mejor forma de relacionamiento entre gobierno y ciudadanía.

## Avances de la descentralización y federalización

En los últimos años se han transformado las Relaciones Intergubernamentales (RIG's) definidas como: “las relaciones federales y el proceso de transferencia de responsabilidades” (INAP, 1999: 13), con la finalidad —agregaríamos— de buscar encuentros y acuerdos entre esferas de gobierno en torno a la solución de problemas comunes. Para ello, a continuación se describe el proceso de descentralización de la federación a los estados, el cual permite apreciar que ha evolucionado tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

<b>Descentralización en México</b>	
Primera etapa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1982-1988) Se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) la finalidad de redistribuir competencias entre los tres órdenes de gobierno para descargar administrativamente a la federación, mediante la creación del Sistema Nacional de Planeación.</li> <li>- Se crean los Consejos de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplades).</li> <li>- En el artículo 115 constitucional se otorgan facultades a los municipios para cobrar el impuesto predial y administrar servicios públicos.</li> <li>- Tal y como lo estipula Cabrero se habla de una descentralización por decreto, al aceptar los estados la transferencia de facultades.</li> </ul>
Segunda etapa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comprende el sexenio de 1988-1994.</li> <li>- En 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica entre el Ejecutivo federal y los gobiernos de los estados.</li> </ul>
Tercera etapa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Durante 1995-2000 se establece el nuevo federalismo que origina avanzar en la redistribución de competencias y recursos entre los tres órdenes de gobierno, sobre todo en materia de salud, educación, combate a la pobreza y servicios públicos.</li> <li>- En 1997 se llevan a cabo elecciones para elegir por primera vez en el Distrito Federal al Jefe de Gobierno, quien anteriormente era nombrado por el presidente de la República</li> </ul>

Fuente: Elaboración de los autores con base en consideraciones básicas de la descentralización en México (Inafed-Segob, 2006: 31-34).

El proceso descentralizador en México tiene, entonces, sus inicios desde el año de 1982, con la finalidad de redistribuir competencias en los diferentes ámbitos de gobierno. En este sentido, conviene mostrar cuáles han sido las principales características de cada uno de ellos. Las tendencias hacia la descentralización en el sector salud comenzaron en 1983, al incluirse dentro de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4: “el derecho a la protección de la salud que toda persona tiene”, con la entrada en vigor de la Ley General de Salud en 1984, y

posteriormente la publicación de las leyes estatales en dicha materia. De manera general se realizaron las siguientes acciones:

- Una reforma sustantiva que incluyó diez estrategias, cinco a nivel macro y cinco a nivel micro. Las primeras fueron la descentralización de los servicios (que por razones económicas sólo se llevó a cabo en 14 entidades federativas), la sectorización institucional, la modernización de la Secretaría de Salud (SSA), la coordinación intersectorial y la participación comunitaria. Las estrategias de nivel micro fueron la investigación en salud, el desarrollo de recursos humanos para la salud, la información en salud, el financiamiento y los insumos para el Sistema Nacional de Salud.

- En 1995 la descentralización comprendió tanto el ámbito de la SSA como el del IMSS. Se conformó un paquete básico con 13 intervenciones destinado a la población rural dispersa, se certificaron hospitales y escuelas de medicina, se creó la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y se regularon las Instituciones de Seguros Especializados en Salud. El énfasis de esta reforma se puso en la sustitución del viejo modelo vertical y segmentado, por uno nuevo, de tipo universal participativo y plural (Jaramillo, 2007).

En cuanto al sector educativo, éste se inició en 1989 con el Programa de Modernización Educativa, siendo establecido en 1992 el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que incluyó como estrategias para descentralizar la educación básica los siguientes puntos:

- **Reorganizar el sistema educativo**, transfiriendo a los gobiernos de los estados 700 mil empleados (513,974 plazas docentes, 116,054 puestos administrativos, 3,954,000 horas salario), 1.8 millones de alumnos de preescolar, 9.2 millones de primaria y 2.4 millones de secundaria. Además de 100 mil bienes inmuebles y 22 millones de bienes muebles. A nivel estatal la reorganización significó adaptar y, en algunos casos, crear las estructuras de las secretarías de educación estatales para recibir al sistema federal de educación básica; el reto principal consistió en evitar la duplicidad de funciones y autoridades.

- **Reformulación de contenidos educativos**, básicamente significa la prerrogativa de las secretarías de educación estatales de proponer contenidos educativos regionales que abarquen los conocimientos necesarios para las actividades productivas que se desarrollan en el estado y someterlos a la consideración del gobierno federal para que se incluyan en los libros de texto gratuitos.

- Respecto a la **revaloración de la función magisterial**, se precisa de la institucionalización de la carrera magisterial como requisito en las secretarías estatales; pues cada una tiene la responsabilidad de integrar un sistema de formación de maestros. Según la Ley General de Educación, el sistema de carrera magisterial debe incluir: formación de docentes, actualización y superación, mejorar el salario profesional, otorgar facilidades para la vivienda y el nuevo aprecio social hacia el maestro (Santizo, 1997: 15).

Otra de las acciones que incluyeron el fortalecimiento del federalismo fue la dotación de mayores recursos de la federación a los municipios. Si establecemos como un punto de referencia el año de 1990, encontramos que el gobierno federal concentraba en ese entonces 66% del gasto público, con un alto grado de discrecionalidad en la asignación de recursos para estados y municipios al no existir un mecanismo fiable para la distribución de los mismos. Es hasta el año de 1998 cuando se han de diseñar fórmulas y criterios para asignar el presupuesto, quedando enmarcadas en la Ley de Coordinación Fiscal que incluyó el Ramo 33, con la finalidad de que cada gobierno local conociera los montos presupuestales correspondientes a cada uno de ellos, al ser un mecanismo diseñado para la realización de transferencias de recursos de la federación a los municipios. Con tales acuerdos, en 2006 el gobierno federal ya sólo controló 43% del gasto programable. El ramo 33 fue creado con la finalidad de aportar recursos destinados al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que benefician a la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Este ramo tiene, a su vez, dos fondos:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

b) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

Desafortunadamente este tipo de transferencias poco han ayudado a fortalecer el federalismo y a mejorar las finanzas municipales, al ser recursos etiquetados por la federación para su ejercicio, dictándose en qué rubros debe gastarse el dinero. Otro de los problemas que se han presentado es el aumento de las burocracias municipales en detrimento de la obra pública; esto conlleva a que la ciudadanía no vea y menos perciba directamente tales cambios que pudieran considerarse trascendentales. “[...] en el año 2000, el programa especial para el auténtico federalismo contabilizaba 487 mil personas que trabajaban en los ayuntamientos. Desde que esa información se hizo pública, el costo de la nómina municipal ha crecido un 80 por ciento en términos reales” (*Reforma*, 6/07/2008).

Estas prácticas descentralizadoras han recibido la crítica de diversos estudiosos del tema y de la sociedad misma, pues el intento de fortalecer el federalismo mediante la descentralización no se ha logrado. Más bien se ha convertido en un tema que apenas alcanza la desconcentración, principalmente en el sector educativo y de salud, y también al haberse diseñado e instrumentado programas sin la debida dotación de los recursos necesarios (financieros, materiales, técnico y humanos), quedando pendiente la etapa de la descentralización política, en la cual haya condiciones estructuradas desde los gobiernos para una mayor participación de la sociedad y a través de la participación de las organizaciones no gubernamentales, ello con el fin de que influyan en las decisiones de gobierno y, en consecuencia, contribuyan a dar respuestas a las demandas de la sociedad en su conjunto. Se trata de que los gobiernos cambien de paradigma, en el que entiendan y accionen el nuevo escenario de la concepción de lo público y de la democracia integral.

### **Las relaciones horizontales de los gobiernos estatales: la Conago**

Como parte de los avances que se han podido percibir en los años recientes para fortalecer el federalismo, resulta fundamental mencionar la existencia de la Conago. Pues, efectivamente, se ha constituido en una nueva forma de integración de los gobernadores de las entidades federativas en los llamados gobiernos subnacionales, a la luz de la llegada al poder por primera vez de un presidente del Partido Acción Nacional. Es con este hecho tan significativo que a partir del año 2000 se presenta una nueva fisonomía de las fuerzas políticas, o en todo caso los gobiernos sintieron la necesidad de mostrar un frente integrado por todos los titulares del Ejecutivo estatal, para demandar al gobierno federal una mayor y mejor distribución de los recursos federales en aras de fortalecer el federalismo, y con ello económicamente a cada una de las entidades federativas. Así, la Conago fue fundada para mantener un pleno respeto de las instituciones del país y, a su vez, buscar fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos.

La Conago se integra con el propósito de crear un espacio institucional permanente de vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación para lograr tanto un mayor equilibrio como la redistribución

de las potestades que corresponden a los órdenes de los gobiernos federal y estatal.<sup>1</sup>

La Conago planteó las siguientes tareas:

- Impulsar el fortalecimiento de las Entidades Federativas para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional, cuenten con los recursos y capacidad de respuesta a las demandas de sus comunidades.

- Reafirmar el compromiso de las Entidades Federativas con el Pacto Federal, con el deber de impulsar un proceso político de auténtica descentralización y el fortalecimiento del Federalismo en todos los órdenes y en todas las regiones.

- Proponer el diseño de políticas públicas para el fortalecimiento del federalismo y de los procesos de descentralización, con una planeación y diseño de programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia.

- Buscar coincidir con el gobierno federal en la búsqueda de soluciones a las demandas sociales, de infraestructura y de servicios públicos con base en los siguientes principios: de solidaridad, para la búsqueda de relaciones de justicia y equidad entre los órdenes de gobierno; de subsidiariedad, para propiciar gobiernos locales capaces y comprometidos con las facultades, funciones, responsabilidades y recursos que les competen conforme a ley; de resarcitoriedad, para retribuir a las Entidades Federativas de forma proporcional a sus esfuerzos recaudatorios.

- Ser un espacio incluyente abierto a todas las entidades del país sin distinción de partidos políticos. Es un canal de diálogo y concertación, así como un espacio permanente de trabajo entre sus respectivas dependencias y entidades para contribuir corresponsablemente al desarrollo nacional.

- Realizar los proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos para deliberar, acordar, proponer y evaluar soluciones conjuntas sobre asuntos relativos a: *política presupuestaria, criterios para la transferencia de potestades y recursos, desarrollo social, seguridad pública, costo de los servicios públicos, políticas de inversión pública, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, fortalecimiento a los Gobiernos Locales y relaciones intergubernamentales.*<sup>2</sup>

- Los Gobiernos integrantes de la CONAGO están conscientes de que México debe de ser un país fuerte sustentado en estados y municipios con solidez financiera y capacidad jurídica para atender las demandas sociales. Es evidente que todo país desarrollado ha logrado alcanzar un nivel de crecimiento económico con equidad, cuando cuenta con paz social, certidumbre democrática, estabilidad en las variables macroeconómicas fundamentales y una administración pública federalizada a gran

---

<sup>1</sup> ¿Qué es la Conferencia Nacional de Gobernadores?. Disponible en: <<http://www.conago.org.mx>> [23 de septiembre de 2008].

<sup>2</sup> Las cursivas son nuestras.

escala. (¿Qué es la Conferencia Nacional de Gobernadores?. Disponible en: <<http://www.conago.org.mx>> [23 de septiembre de 2008]).

La Conago se organiza mediante comisiones que se estructuran de acuerdo con una gama de funciones y tareas de gobierno. Tales comisiones están integradas por los ejecutivos de las entidades federativas, coordinadas cada una de ellas por un gobernador, en la que se desarrollan los temas encomendados. Al mismo tiempo se les considera un espacio incluyente y abierto a todas las entidades del país sin distinción de partidos políticos.

Por otra parte, las comisiones son el espacio donde se operacionalizan los proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos, donde se busca deliberar, acordar, proponer y evaluar soluciones conjuntas sobre asuntos relativos a: política presupuestaria, criterios para la transferencia de potestades y recursos, desarrollo social, seguridad pública, costo de los servicios públicos, políticas de inversión pública, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, fortalecimiento a los gobiernos locales y relaciones intergubernamentales. Evidentemente, ello plantea que tales agrupamientos temáticos sirven para planear, coordinar, acordar, ejecutar y evaluar los diversos programas y acciones que se definan en cada una de las reuniones.

Estos trabajos son evaluados y consensuados por los gobernadores en sus reuniones plenarias y deberán resultar en el impulso al federalismo y el desarrollo integral de nuestra nación.<sup>3</sup>

Las comisiones que se han conformado a lo largo de ocho años son las siguientes:

Agua, Asuntos migratorios, Ciencia y tecnología, Comercio exterior, Competitividad, Cultura, Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste, Educación, Energía, Hacienda, Impactos de la industria petrolera, Infraestructura y medio ambiente, Medios y su contenido, Modernización y simplificación gubernamental, Pesca y acuicultura, Protección civil, Puestos y litorales, Recintos fiscales estratégicos, Reforma del Estado, Salud, Seguridad pública, Seguridad social y pensiones, Turismo y vivienda.

---

<sup>3</sup> Acerca de las Comisiones - Conferencia Nacional de Gobernadores. Disponible en: <<http://www.conago.org.mx>> [23 de septiembre de 2008].

De la naturaleza de cada una de las comisiones se puede establecer que, por primera vez, los gobernadores han tenido la voluntad de conjuntar esfuerzos para fortalecer más sus gobiernos, lo cual se traducirá en una preocupación por responder cada vez más a elevar los niveles de desarrollo de cada región del país.

En este tenor, vale decir que de la voluntad de los gobernadores —sin importar la extracción partidista de que se trate— se establece el compromiso de generar acuerdos y programas, para que éstos se transformen en avances en materia económica, política, social, jurídica y administrativa, y que impacten en los gobiernos municipales, mediante los logros alcanzados en cada región del país y por la fuerza de todos.

Uno de los logros de esta Conferencia Nacional de Gobernadores es su permanencia desde que se constituyó, lo cual permite advertir que sin estar instaurada en ningún ordenamiento jurídico, existe y además permite conjuntar esfuerzos y acuerdos entre gobernadores en conjunto, por regiones, por partido y hasta por afinidad personal. Quiere decir que esta organización intergubernamental perfila la legitimidad más que la legalidad. A nuestro juicio constituye una nueva forma de administración pública que intenta responder a las demandas de la sociedad y a fortalecer políticamente a los propios gobernadores. Parece ser que se está abriendo un orden de gobierno mucho más firme y que busca constituirse como una fuerza fundamental en la toma de las decisiones del país, como lo es la Presidencia, el Senado y la Cámara de Diputados, incluso los propios partidos políticos; esta organización se considera un actor que ingresa a la arena política y que influye en las decisiones más trascendentes del presente y futuro de México.

#### *Reuniones*

La Declaración de Mazatlán de agosto de 2001 fue el primer antecedente significativo de la conformación de la Conferencia Nacional de Gobernadores. Desde entonces hasta la fecha, se han realizado reuniones en diversas entidades de la federación, en las cuales se consolidó la solidaridad del Ejecutivo federal y de todos los ejecutivos estatales en lo relativo al nuevo federalismo y reforma hacendaria. Tan es así que el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006 expresa la voluntad del Ejecutivo federal con la idea de construir un régimen

federalista equitativo, eficiente, transparente y corresponsable. Los gobiernos locales complementarán con sus propuestas, en *diálogo permanente con el gobierno federal*,<sup>4</sup> los lineamientos establecidos en este programa, de tal forma que la esencia del federalismo —la búsqueda constante de acuerdos entre los distintos— se convierta en elemento integrante del ejercicio y cultura política de los gobiernos mexicanos.

En la presentación del documento que contiene el citado programa, el presidente Vicente Fox expresó que “México vive una pluralidad política inédita a la que se añade una diversidad regional y cultural tan amplia como nuestro territorio. Por ello, el fortalecimiento del federalismo, establecido en nuestros ordenamientos jurídicos fundamentales desde la Constitución de 1824, se convierte en un elemento indispensable para mantener la gobernabilidad democrática y concretar el cambio al que aspiran los mexicanos”.<sup>5</sup>

Bajo esta perspectiva, el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002–2006 surge de la necesidad de encauzar los esfuerzos del gobierno y la sociedad hacia el establecimiento de un esquema que propicie el desarrollo equilibrado de cada estado y municipio, de acuerdo a su potencialidad y vocación. Como un objetivo de mayor alcance, este programa sienta las bases para hacer del federalismo una política de Estado, una política que sea parte integral del accionar cotidiano y de nuestra cultura.

Con base en lo anterior, los titulares de los gobiernos de las entidades federativas y el Ejecutivo federal coinciden en la necesidad de reconstruir el sistema federal mexicano.<sup>6</sup>

A nuestro juicio, este acuerdo, o en todo caso esta posición de los gobernadores y el Ejecutivo federal, marca un avance para impulsar la reforma hacendaria que demanda la sociedad y en particular, en este caso, los gobernadores de todo el país. Sin embargo, sabemos que no bastan las declaraciones y con dejarlas en el discurso, hace falta voluntad política

---

<sup>4</sup> Las cursivas son nuestras.

<sup>5</sup> Primera Convención Nacional Hacendaria. Disponible en: <<http://www.conago.org.mx>> [23 de septiembre de 2008].

<sup>6</sup> Primera Convención Nacional Hacendaria. Disponible en: <<http://www.conago.org.mx>> [23 de septiembre de 2008].

tanto de gobernadores como del presidente de la República, pues ello implica compromiso y sobre todo corresponsabilidad para constituir las reformas que verdaderamente el país requiere.

Por otra parte, respecto a las reuniones que se han realizado, podemos comentar que el camino ha sido importante, pues se ha efectuado un número amplio de reuniones: una en 2001, siete en 2002, diez en 2003 más una convención, la Nacional Hacendaria, once en 2004 más la Declaratoria a la Nación y el Acuerdo de la Primera CNH, así como el Primer Foro Nacional de Consulta en Materia de Seguridad y Justicia, cuatro en 2005 más una reunión EMEX (Valencia, España), cuatro en 2006, tres en 2007 y tres en 2008.

Lo anterior deja ver que esta Conferencia de Gobernadores inició con gran fuerza, con organización, con comisiones integradas y tematizadas, tareas y acciones, pero al paso del tiempo el ánimo ha decaído, lo cual se aprecia por el número de reuniones al menos en los dos últimos años. No obstante, sigue estando presente y mantiene la organización, además de que cada una de las reuniones se han distribuido por comisiones y responsables, lo cual habla bien de esta organización. Aunque desde nuestra perspectiva los logros no son tan importantes como se quisiera. Parece que lo que más destaca son las reuniones: la Hacendaria, la de Seguridad y justicia, temas trascendentes en la vida política, social y económica del México actual.

### **La Conago: la política y la descentralización**

Sin lugar a dudas, el surgimiento de la Conago, desde su nacimiento, puede concebirse como la existencia de nuevos actores en el sistema político mexicano, pues de todos los surgidos en el plano político como son las asociaciones de gobiernos locales, así como una asociación de congresos y legislaturas, la propia Conferencia Nacional de Gobernadores es la que más fuerza ha tenido y ha venido impactando en el terreno político en nuestro país. Es claro que la motivación de su aparición en la escena política se debe principalmente a su intervención e influencia en la distribución más equitativa de los recursos fiscales. Adicionalmente a lo planteado, la Conago representa, en términos de su surgimiento, la expresión del pluralismo político, producto de los cambios en el sistema, pues México transita de un Estado autoritario a otro de transición democrática. Precisamente este hecho de su surgimiento, muestra la apertura del sistema, es decir, lo posibilita y lo alienta.

Los grupos de trabajo y comisiones que se han creado implican no sólo una distribución del trabajo de acuerdo con las necesidades más sentidas de las entidades federativas de nuestro país, sino también representan temáticas que pudieran interpretarse como homólogas a las que son de responsabilidad de la Cámara de Diputados o del Senado de la República. Dentro de la estructura de la conferencia se integró un secretariado técnico que atiende la convocatoria, levantamiento de acuerdos y, por supuesto, los seguimientos de los mismos en cada una de las reuniones efectuadas desde 2002 hasta la fecha.

En virtud de su existencia y consolidación, la Conago representa conjuntamente ser un interlocutor muy importante ante la federación, tanto del poder ejecutivo como del legislativo. Cabe señalar que el presidente Fox, al final de su sexenio, así como Felipe Calderón, en su calidad de presidente electo y como presidente en funciones, le han conferido relevancia, pues han asistido a las reuniones a las que se les ha invitado, así como han establecido compromisos, principalmente los derivados de una mejor y mayor distribución de recursos, así como en los acuerdos de coordinación en materia de seguridad pública ante la problemática que está mostrándose con una creciente delincuencia organizada. Sin embargo, en esta conferencia los gobernadores han tenido problemas de cohesión y de integración de intereses, ya que en 2007 enfrentó problemas de coordinación interna, específicamente en materia de coordinación programática que amenazó con la separación de nueve gobernadores para participar en la Primera Reunión Regional del Sur-Sureste. Ello como consecuencia de que dicho grupo no encontró en el seno de la Conago eco a sus necesidades presupuestales y de apoyo regional, ya que con los recortes al presupuesto al estado de Tabasco, se le redujeron alrededor de mil millones de pesos y ante tal situación, estados como Nuevo León no manifestaron alguna posición favorable con relación a los recursos participables, excedentes del petróleo y derivados del aumento al precio de la gasolina (Sánchez Limón, 2007).

Para corroborar lo expresado anteriormente, no sólo en el terreno político sino en materia de descentralización, e incluso en materia de relaciones entre gobiernos pertenecientes al mismo ámbito gubernamental, se muestra un avance por la vía de las negociaciones entre la Conago y el gobierno federal. Así, el presidente Fox señaló: “Hoy nuestra sociedad no teme el debate, es una sociedad que espera, que exige que su voto cuente; es una sociedad que sabe respetar los resultados de los comicios; es, sobre todo, una sociedad que confía en sus instituciones;

partidos, Gobiernos Estatales y municipales y el Gobierno Federal, debemos estar a la altura de lo que nos exige la ciudadanía” (Fox, 2006: 8 en <<http://www.conago.org.mx>>).

Para avanzar en los compromisos, tendremos que unir esfuerzos, en el caso del Gobierno Federal, con todos los recursos humanos, materiales, económicos y tecnológicos a nuestro alcance, y en el de las 32 Entidades Federativas, con la fuerza de la policía local, con los recursos acumulados en el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública y los cinco mil millones adicionales previstos en el actual presupuesto y que recibirán los Estados en los primeros 10 meses del año.

[...] Un Federalismo que impulse un desarrollo regional equilibrado, justo y sustentable. Como dijo el Presidente Juárez: “Los estados están llamados a prestar su cooperación para la grande obra de servir a la sociedad”.

Yo no dudo de que harán todos los esfuerzos posibles en ese sentido y, entonces, nada será imposible, decía el Presidente.

Convoco a que sigamos sumando esfuerzos, voluntades y recursos, y a que continuemos trabajando unidos para construir el México que queremos, un México más libre, un México más justo, un México más limpio, más democrático, un México más seguro, un México que en un mundo que compite y le desafía, es un México ganador.

Muchas gracias y mucho éxito en esta Reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Calderón, 2007: 5-7 en <<http://www.conago.org.mx>>).

En ambos discursos, se puede apreciar claramente que el presidente Fox y el presidente Calderón reconocieron el papel que juega la Conago, así como su importancia política y para la toma de decisiones, con el fin de ir fortaleciendo la descentralización fiscal y, por ende, el federalismo, en donde las dos esferas de gobierno, la federación y los estados tanto en materia de recursos fiscales, como de otros rubros y funciones gubernamentales, logran avanzar hacia un federalismo cooperativo.

Por otra parte, se aprecia legitimidad política y un avance en materia de distribución de recursos fiscales que se traduce en descentralización, claramente señalado por el gobernador José Reyes Baeza Terrazas, quien planteó:

La Conferencia Nacional de Gobernadores se pronuncia a favor de la reforma constitucional aprobada por el Senado de la República, contenida en el Proyecto de Decreto de fecha 27 de abril de 2006, que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de federalismo hacendario. Este Pleno hace un reconocimiento al Senado de la República por su valiosa e histórica aportación al sistema federal mexicano, al haber aprobado la reforma constitucional a que se refiere el Proyecto de Decreto mencionado (Declaratoria de la XVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores del 22 de enero de 2007 en <<http://www.conago.org.mx>>).

En este reconocimiento nuevamente se aprecia la relación que se tiene con el Senado de la República, y más cuando se habla de un pronunciamiento favorable a las decisiones que ha tomado cuando son en congruencia con los intereses de la propia Conago. Ello reitera las condiciones en aras de fortalecer el federalismo en México.

### **La Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm)**

Para fortalecer el federalismo en lo correspondiente a los municipios, en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), dentro de la estrategia 2.4, se estipula que para contribuir al fortalecimiento de la autonomía y las capacidades de los municipios se ha de promover la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía, con el propósito de que los gobiernos locales sean el eje fundamental del pacto federal al tener una mayor participación en la planeación y programación de las políticas públicas sectoriales y regionales.

Por ello con la finalidad de mejorar las instituciones públicas y las relaciones intergubernamentales entre los diferentes ámbitos de gobierno, la Secretaría de Gobernación además de tener acercamiento con la Conago, en el caso de los estados, en los municipios destaca su participación en la Conamm,<sup>7</sup> en cuya reunión del 12 de noviembre de 2007 se plantearon como temas prioritarios los siguientes aspectos:

- Mayores recursos para los municipios.
- Reelección consecutiva de alcaldes.
- Incremento en el periodo de los ayuntamientos.
- Transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos.

De llevarse a cabo, estas cuestiones nos permiten el señalamiento de un auténtico federalismo, al descentralizarse recursos y atribuciones a los municipios y al modificarse esquemas que actualmente rigen la vida de las autoridades locales, al incrementarse el periodo administrativo en los ayuntamientos posibilitando la realización y término de proyectos a largo

---

<sup>7</sup> La Conamm agrupa a las Asociaciones de Municipios de México, A.C. (AMMAC), a la Asociación de Autoridades Locales y Municipios, A.C. (AALMAC), a la Asociación de Alcaldes de Acción Nacional, A.C. (ANAAC) y la Federación Nacional de Municipios (Fenamm), además de las Asociaciones de Municipios Costeros y Fronterizos.

plazo, además de establecer un sistema de profesionalización permanente para todos los servidores públicos de las administraciones municipales, con el ingrediente de la evaluación también permanente. Aunque es pertinente mencionar que al demandar los municipios más recursos, la ciudadanía, por su parte, exige cada vez mayor transparencia y rendición de cuentas sobre el uso y destino de los mismos, es decir, estamos en una búsqueda de terminar con la discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos.

Estas formas diferentes de organización institucionalizada al amparo de los nuevos tiempos permite que se avance en una política descentralizadora, que surge por dos razones principales: la transición a la democracia y que los gobiernos, las dependencias y entidades públicas se presentan abiertas, sin llegar al nivel deseado; pero al fin y al cabo son avances que indican que las autoridades municipales tienden a cohabitar entre fuerzas distintas tanto en la conformación de los ayuntamientos como entre gobiernos de un mismo estado o, entre diferentes estados. Por otra parte, en un proceso de descentralización y de traslado de competencias y recursos, para hacer de los gobiernos municipales un ámbito que pueda mejorar y fortalecerse conforme se convengan acuerdos, los cuales se vean reflejados en la disposición de más recursos, para enfrentar las demandas de la población, pero también con una mejor gestión que implica procesos simplificados y certificados, profesionalización de servidores públicos en todos los niveles y áreas, así como en transparentar el funcionamiento y manejo de recursos, y por consecuencia la rendición de cuentas para que la ciudadanía evalúe la actuación de los propios gobiernos locales.

## **Conclusiones**

La demanda abierta de la sociedad frente a la corrupción, la falta de empleo, las ineficiencias del aparato público y, en general, la desigualdad provocó el reconocimiento por parte del gobierno de estos grandes problemas, en virtud de que la ciudadanía resurgió de los años de censura frente al poder hegemónico, en donde la única vía de participación eran las organizaciones bajo esquemas corporativistas. La democratización electoral cambió las reglas políticas entre órdenes de gobierno, comprometiendo a las autoridades tanto centrales como locales a cumplir con las promesas de campaña hechas a la ciudadanía.

Los avances para fortalecer el federalismo en México son notorios; sin embargo, las vías de interlocución para que las demandas de la población

sean incorporadas en la toma de decisiones todavía las vemos lejanas. Actualmente el voto expresa la voluntad ciudadana, no obstante en materia de políticas públicas y, especialmente, en la descentralización, la organización y la participación de los ciudadanos deberá ser más contundente, permanente, con el fin de eslabonar la cadena de responsabilidades, ya que a través de la expresión de las necesidades locales y la evaluación permanente de los ciudadanos, el Estado se puede organizar y, en consecuencia, cumplir con los compromisos públicos en cualquier ámbito de gobierno.

Es significativo señalar que los estados intervienen en las competencias de los municipios, la federación en la de los estados y un municipio en las del otro. Esto se deriva por la falta de capacidad en el ejercicio de sus facultades o por abusos de poder. Ejemplo de lo anterior es que a partir de 1994 los municipios pudieron interponer “controversias constitucionales” ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el propósito de defenderse cuando considere que un gobierno ha invadido su ámbito de competencias; pero esto no ha sido de gran utilidad —a pesar de que este mecanismo permite a los municipios y estados la defensa de sus derechos hacia otras instancias de gobierno “superiores”—, ya que en la práctica, en todos los casos, el poder “superior” ya sea la federación en caso de los estados, o estados en caso de municipios, ha ganado las controversias.

En la distribución actual de competencias todavía se refleja el centralismo político que se institucionalizó en las prácticas y en el cumplimiento de la Constitución Política. En el transcurso de los años, las entidades federativas han perdido competencias con cada reforma que asignó funciones a la federación. Por otra parte, a pesar del establecimiento de un marco de competencias exclusivo de los municipios tal y como se señala en el artículo 115 constitucional, los gobiernos locales son considerados como simples prestadores de servicios públicos, tarea fundamental que no ha sido posible responder y por lo tanto, ha sido rebasada por las demandas de la población y por el propio desarrollo nacional. Ello ha generado pautas para el surgimiento de nuevos actores de interés de los temas fiscales y en la mejor y más justa distribución de éstos entre ámbitos de gobierno: la Conago y la Conamm, además de otras organizaciones que agrupan gobiernos locales e incluso una asociación de congresos y legislaturas locales.

En diversas materias como son salud, educación y, en particular, en la transferencia de recursos, los estados y los propios municipios únicamente han sido recipientes de funciones administrativas, mientras que el diseño e instrumentación del modelo descentralizador no ha evolucionado al ritmo en que todos los mexicanos deseamos. Todavía no se logra la consolidación para constituir un federalismo fuerte y que parecería ser el más indicado por las tendencias y condiciones de nuestro país, en donde los gobiernos de cada esfera, compuestos por fuerzas políticas distintas, puedan cohabitar en el ánimo de una integración, diálogo, apertura y, sobre todo, un compromiso con la ciudadanía mexicana.

Finalmente, no puede existir una descentralización de responsabilidades si no se cuenta con un alineamiento coherente entre la descentralización de competencias, facultades, atribuciones, recursos y capacidades administrativas hacia las instancias correspondientes.

Podemos concluir que para el fortalecimiento efectivo del federalismo deben surgir mecanismos y condiciones reales de concertación permanentes e institucionalizadas como la Conago, la Conamm y otras presentes en el escenario político administrativo mexicano, con la finalidad de lograr un mayor equilibrio y redistribución de facultades entre los tres ámbitos de gobierno, para ser efectiva la construcción del modelo de federalismo que requiere México. Es así que el nuevo federalismo debe incluir la colaboración real de las Organizaciones no Gubernamentales y de la sociedad misma, mediante mecanismos diversos de participación en los asuntos del gobierno, en donde está presente la transparencia en las decisiones gubernamentales y, por consecuencia, la rendición de cuentas.

### **Bibliografía**

Denis Proulx y Claude Beaugard (2008), “Gestión descentralizada y consecuencias: el caso de Québec”, en *Buen Gobierno*, México.

Doger Guerrero, Enrique (2004), *Gobierno Estatal*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

González Valdez, Refugio (1994), *El proceso histórico de redimensionamiento de la administración pública descentralizada en México. El caso del Estado de México*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (2001), *Simplificación y mejora regulatoria en las administraciones estatales de México*, México.

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (1997), “Modernización Administrativa”, en *Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal*, México: INAP.

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (1998), “El proceso de descentralización de los estados hacia los municipios”, en *Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal*, México: INAP.

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (2000), “Experiencias de desarrollo político y administrativo en estados y municipios”, en *Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal*, México: INAP.

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (2000), “Experiencias de descentralización en estados y municipios”, en *Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal*, México: INAP.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación (2006), *Consideraciones básicas de la descentralización en México*, México: Inafed-Segob.

Rivera Urrutia, Eugenio (2005), *La construcción del gobierno electrónico como problema de innovación institucional: la experiencia mexicana*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Sánchez Limón, Moisés (2007), “Ronda el fantasma de la incisión”, en *La Crónica de Hoy*.

Santizo Rodall, Claudia (1997), *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

### **Recursos electrónicos**

Conferencia Nacional de Gobernadores (2007), Palabras de Felipe Calderón Hinojosa en la XXXI Asamblea, Tlaxcala, México. Disponible en: <<http://www.conago.org.mx>>.

Conferencia Nacional de Gobernadores (2004), Declaratoria, XIV Reunión Ordinaria, 22 de enero, Baja California, México. Disponible en: <<http://www.conago.org.mx>>.

Conferencia Nacional de Gobernadores (2007), Declaratoria, XVIII Reunión Ordinaria, 22 de enero. Disponible en: <<http://www.conago.org.mx>>.

Fox, Vicente (2006), Discursos en la Declaratoria de la XVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores. Disponible en: <<http://www.conago.org.mx>>.

Jaramillo Carmona, Martha Cecilia (2007), “La descentralización de la salud en México (avances y retrocesos)”. Disponible en: <<http://www.javeriana.edu.co/biblos/revistas/salud/pdf-revista-13/estudios3.pdf>> (26 de septiembre 2008).

Página oficial de la Conago. Disponible en: <<http://www.conago.org.mx/Sobre/QueEs.aspx>> (26 de septiembre 2008).

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Disponible en: <<http://pnd.presidencia.gob.mx>> (10 de septiembre de 2008).

**Juan Miguel Morales y Gómez.** Licenciado en Administración de Empresas egresado de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma del Estado de México, posgraduado en Elaboración de Políticas Gubernamentales por la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, Brasil; Maestro en Administración Pública y Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. Ha publicado en revistas nacionales e internacionales, así como varios libros, entre ellos: *Las instituciones políticas y la administración pública del Estado mexicano*, UAEM (1988); *Manuales para la gerencia municipal. La planeación del desarrollo municipal*, UNAM y Banobras (2001); y *Análisis Comparativo de las Encuestas de Desarrollo Institucional Municipal 1995, 2000, 2002 y 2004*, en colaboración y con el auspicio de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal y el Banco Mundial (2005). Forma parte del cuerpo académico: Administración Pública, Política y Gobierno en la línea de Administración y Políticas Públicas.

**Julián Salazar Medina.** Profesor de carrera de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Realizó sus estudios en la Facultad de Contaduría y Administración de la UAEM, así como en el Instituto Internacional de Administración Pública de París, Francia (actualmente integrado a la Escuela Nacional de Administración) y en la Universidad Sorbone, Paris II. Es autor de varios libros, entre los que destacan: *Elementos básicos de la administración municipal*, México (1987 y 1992); coautor de: *La estructura y*

*dinámica del poder en el Estado de México* (1993); *Desarrollo, administración y planeación municipal (la experiencia del Estado de México)* (1990); *Desarrollos instrumentales de un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión por resultados* (2007). Forma parte del cuerpo académico: Administración Pública, Política y Gobierno en la línea de Administración y Políticas Públicas.

Envío a dictamen: 14 de octubre de 2008.

Aprobación: 28 de enero de 2009.