



Sociológica, año 14, número 39,
Reforma institucional
y gobiernos locales
Enero-abril de 1999

Gobiernos territoriales de México: perfiles institucionales del centralismo económico de la descentralización

*Florita Moreno Armella**

RESUMEN

Este artículo trata de la descentralización como marco de la reforma política en el ejercicio de las funciones de gobierno. El soporte de su tratamiento, esencialmente descriptivo, son las redes normativas de coordinación de convenios sobre desarrollo y colaboración administrativa entre el gobierno federal y los órdenes de gobierno territoriales de México. Su propósito es contribuir a la reflexión sobre las relaciones entre democracia y descentralización bajo la dimensión analítica que ofrece la política económica de Estado como política de gobierno basada en la legislación fiscal, señalando el centralismo normativo del financiamiento público entretelado alrededor de los principios de constitucionalidad democrática del federalismo.

Al final se abren interrogantes sobre las consecuencias que el centralismo financiero de la legislación fiscal introduce a la práctica descentralizadora de la planeación de sustentabilidad del desarrollo y lo que comporta el ejercicio centralizado de la autoridad en la descentralización de los recursos financieros, así como sus implicaciones para la soberanía popular de la representación de los gobiernos territoriales.

Introducción

En México ha sido espacio común entre los estudiosos de las reformas del Estado abordar el tema de la descentralización bajo la propuesta prometedora de democracia de la reforma política de 1983 al artículo 115 constitucional, relativa a las facultades de autonomía de los gobiernos municipales.

* Profesora investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Desde allí han sido leídas las distintas dimensiones sociológicas de este espacio local de vida ciudadana, cuyas versiones testimonian la importancia que esta reforma planteara para la vida democrática de la nación. En este contexto analítico, los estudios sobre la descentralización atendieron la constitucionalidad que le otorgó a ésta la reforma política al artículo 115, como base de gestión democrática de los municipios, los cuales parecían convertirse en el horizonte de acción política de un poder local inédito en el país. En tal sentido se inauguró una importante reflexión por parte de politólogos, juristas, sociólogos, economistas..., que la abordaron como objeto de estudio desde las dimensiones jurídico-políticas (Azuela, 1989), de espacio de poder local de la sociedad civil (Massolo, 1988), de apertura a la participación política plural (Ziccardi y Martínez Assad, 1986) o como programa de reformas a la administración pública centralizada (Beltrán y Portilla, 1987). Estos abordajes analíticos son sólo un ejemplo de los muchos coloquios, seminarios y publicaciones que dieron cuenta del interés que, durante la segunda mitad de los años ochenta, suscitó la descentralización mexicana entre investigadores nacionales y del extranjero, en el marco de las reformas institucionales al ejercicio de las funciones de gobierno, particularmente las de orden local.¹

Hoy, en la evolución normativa de descentralización de la administración pública federal y en particular en el sistema de reglamentación jurídica de la Ley Orgánica de la Administración Pública Centralizada, en cuyos espacios opera la distribución federal de los recursos fiscales para financiamiento público de los gobiernos estatal y municipal podemos apreciar, en la retrospectiva de la actividad legislativa de los tiempos en que se planteó la reforma política del artículo 115, la propuesta de cambio al modelo de gestión centralizada contenida en la institucionalización de la descentralización mediada como estuvo, desde entonces, por otras reformas constitucionales. En particular, podemos apreciar la interpretación modernizadora de la descentralización realizada en torno a la legalidad hacendaria que derivó de la ratificación del papel del Estado como rector de la economía, al ser integrada al marco jurídico de la institucionalidad democrática de la planeación nacional del desarrollo que llevó a caracterizar la política económica de Estado como política económica de gobierno, centralizada en el Plan Nacional de Desarrollo.

¹ Estos debates y publicaciones se dieron en espacios nacionales e internacionales como testimonian, entre otros, Torres, 1987; Boehm de Lameiras, 1987; en la mesa redonda celebrada en París "Le Povoir Locaux", organizada por ORSTOM/CREDAL dentro del Programa Bases Territoriales et socioculturelles des Povoirs en Amerique Latine, coordinada por Helene Riviere D'arc, Óscar Núñez, Emile Le Bris y Jean Riveleois, trad. de Lourdes González, citada en Massolo, 1988, y en Coulomb y Duhau, 1988.



Antecedentes

El proceso de reforma política en que se inscribió el proyecto de descentralización de la gestión pública de los gobiernos territoriales de la Federación, se desarrolló en medio de un proceso de reforma política del Estado, cuya agenda de cambios se mostró dividida en dos grandes temas. Por una parte, está el tema de la reforma a la soberanía de la representación popular, de 1977, guiada bajo el principio de participación ciudadana plural, que diera sustento a las reformas político-electoral de los artículos 60 y 41 constitucionales, reformando a la Ley Federal Electoral de 1965.² Simultánea a esta reforma se adelantó otra sobre la estructura administrativa del gobierno federal, que dio lugar a la creación de la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Centralizada, en sustitución a la Ley de Secretarías de Estado.³ Esta legislación constituyó un antecedente importante del sentido de cambio político implícito en la propuesta descentralizadora de los escenarios del ejercicio gubernamental.

El segundo tema se refirió a la reforma del modelo de gestión pública, centralizada en torno al intervencionismo económico del Estado, por medio de las modificaciones y ratificaciones a los artículos 25, 26, 73 y 115 constitucionales que se hicieron durante los primeros años de la década de los ochenta.

El contexto en el que se realizaron las reformas constitucionales correspondientes a estas dos vertientes del proceso de reformas del Estado estuvo signado, en lo internacional, por las cartas de intención del Fondo Monetario Internacional (FMI) que circularon en muchas oficinas de Estado de América Latina, recomendando a los gobiernos de la región políticas económicas de ajuste estructural y reformas internas del Estado (Jiménez, 1992: 56 y 65). En México, estas recomendaciones giraron inicialmente en torno al cambio del modelo de intervencionismo estatal en la economía, por uno de Estado rector de la modernización que impulsara la descentralización, redujera el aparato burocrático de la administración pública y diera paso al desarrollo de la economía privada.⁴

² Ver Decreto de Iniciativa para una Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1977, México.

³ Ver Proyecto de Reforma a la Administración Pública Federal, en *El Universal* 2 de diciembre de 1976.

⁴ Ver el Acuerdo de Intención con el Fondo Monetario Internacional del 2 de enero de 1977, en el cual el entonces presidente constitucional de México, licenciado José López Portillo, se compromete a reducir los ámbitos de intervención del Estado en la economía, reducir su modelo público de financiamiento institucional, impulsar su descentralización política y bajar su tamaño burocrático (Documentos del FMI: EBS/76/423 y EBS/76/424 en Separata especial Latin American Report, *Proceso*, núm. 55, marzo de 1977, México).



En lo nacional se expresaban problemas de ingobernabilidad derivados, en parte, de la formación de organizaciones políticas y movimientos sociales independientes que carecían de representación en los poderes del Estado y en los órganos públicos del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales.⁵ Por otra parte, se daba una acumulación de déficit de la gestión pública de las demandas sociales relacionado con la crisis de financiamiento público, en gran medida ligada al alto endeudamiento externo del país y al desgaste de la legitimidad del monopartidismo en la solución de los conflictos.

En este adverso contexto de ingobernabilidad e injerencia internacional se configuraron las dos temáticas del proceso de cambio político, unidas por el principio de participación que dio inicio a la reforma político-electoral de 1977 y el curso de acción normada a la descentralización de la gestión pública federal de los gobiernos territoriales, bajo la iniciativa presidencial de una reforma constitucional al artículo 26, capitulada en torno a la participación social como base legitimadora de la integración jurídico-institucional de los escenarios de actuación concertadora del ejercicio de gobierno en el marco de un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.⁶

El tema de la reforma política a la soberanía de la representación se inscribió en la reforma electoral; el tema de la reforma política al modelo de gestión pública del Estado intervencionista en la economía se planteó en la reforma del ejercicio de las funciones de gobierno. En su evolución particular, ambas temáticas han caracterizado las complejidades del proceso de reforma del Estado como proceso de cambio de las relaciones del poder.

La compleja evolución de la reforma a la soberanía de la representación ha discurrido por distintas adiciones y reformas a los artículos 60 y 41 constitucionales, relativos a la legislación electoral, que han dado lugar a una estructura plural de partidos políticos y a las actuales instituciones autónomas de ejercicio de la justicia electoral, como son el Instituto Federal Electoral (IFE), que atiende la organización territorial de los procesos electorales del país y declara sus resultados, y de un Tribunal Federal Electoral que atiende las controversias que se generen en el proceso de elección de los representantes populares a los poderes Ejecutivo y Legislativo, correspondientes a las instancias federal, estatal y municipal de gobierno del Estado.⁷

⁵ Ver Palabras del Secretario de Gobernación en la presentación del Informe de Gobierno del gobernador del Estado de Guerrero en Chilpancingo, *Proceso*, núm. 23, abril de 1977, p. 11, México.

⁶ "Toma de posesión presidencial..." en *Excelsior*, 2 de diciembre de 1982, México.

⁷ Para ampliar sobre la evolución de la reforma político-electoral, José Woldenberg (1992) ofrece un análisis cuidadoso hasta 1992.



El tema de la reforma al ejercicio de las funciones de gobierno se definió en torno a la descentralización. Adoptó como núcleo articulador la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Centralizada, de 1977, y su estructuración se configuró alrededor de las tramas jurídicas de la legislación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a cuyo marco están incorporadas, a través el Plan Nacional de Desarrollo, las normatividades de aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal del Poder Ejecutivo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre coordinación de competencias y convenios de colaboración administrativa y de desarrollo, entre el gobierno federal y los gobiernos estatal y municipal.

1. La estructuración jurídico-institucional de la descentralización

Señalábamos antes que, simultáneamente a la reforma política al artículo 115 constitucional de 1983, ocurrían otras reformas constitucionales a los artículos 25, 26 y 73 que conjuntamente plantearon nuevas modalidades de actuación institucional a las funciones de gobierno, centralizadas en torno al intervencionismo de la política económica del Estado.

Los ámbitos de legalidad derivados de las reformas a estos tres últimos artículos constitucionales fueron enlazados a la constitucionalidad del principio federalista del *municipio libre*, en el que se sustentó el sentido democratizador de reforma política de la descentralización, como política pública de constitución de escenarios de concertación fundados en la participación ciudadana en el ejercicio de las funciones de los gobiernos territoriales y, entre éstos y el gobierno federal.

Uno de los escenarios fue configurado en las redes de normatividad y competencias entre la Federación, los estados y los municipios, sostenido en la distribución de los recursos fiscales para el financiamiento público del ejercicio territorial de gobierno, en el marco de la política económica de Estado como política de gobierno nacional ejercida en los espacios de poder del Ejecutivo federal.

La estructuración jurídico-institucional de la descentralización retomó de los principios del artículo 25 constitucional, referido a

...la función rectora del Estado Mexicano en el desarrollo nacional; en el fortalecimiento del régimen de gobierno democrático; en el crecimiento económico; en el crecimiento del empleo; en la distribución del ingreso y la riqueza; en la planeación, conducción y coordinación de la economía nacional; en la regulación y fomento de las actividades demandadas por el interés general...

lo relativo al fortalecimiento del régimen de gobierno democrático, teniendo como referencia la distribución del ingreso en la definición de la política económica del gobierno federal para impulsar la descentralización. Esta definición se dio mediada por la Ley del Sistema de Coordinación Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado a los convenios de coordinación y colaboración administrativa entre niveles de gobierno.⁸

En su integración jurídica al principio federalista del municipio libre que contextualizó a la descentralización, se configuró el actual sentido distributivo del federalismo fiscal, cuyo marco normativo de conducción y coordinación económica gubernamental se desprende de la obligación tributaria de los mexicanos contemplada en el artículo 31 de la Constitución, traducida en la legislación federal de coordinación fiscal para la actividad financiera de integración del gasto público y su ejercicio descentralizado sobre políticas de desarrollo regional.⁹

Dichas políticas son trazadas en los escenarios de concertación de la participación pública, privada y social institucionalizados por la reforma del artículo 26 constitucional. En sus principios se confirió carácter democrático al sistema de planeación del desarrollo nacional bajo el principio constitucional del artículo 25 sobre el fortalecimiento del régimen de gobierno democrático, adoptándolo como objetivo de la

⁸ Los Convenios de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal son un cuerpo de declaratorias constituidas por: disposiciones generales; facultades y obligaciones; incentivos económicos; sistema de compensación de fondos y de la rendición de cuentas mensual comprobado de ingresos coordinados; facultades reservadas a la Secretaría de Hacienda; cumplimiento vigencia y terminación del convenio. En ellos se establecen las capacidades de los suscriptores y los derechos y obligaciones que contraen. Están integrados por anexos de operación en que se detallan las materias objeto de la coordinación/colaboración administrativa. El convenio es autorizado por la legislatura de los estados –Congreso Local– (ver Normatividad Tributaria Federal, Estatal y Municipal de la SHCP). Los convenios se celebran en términos del artículo 10 de Coordinación Fiscal, referido a que “Los Estados que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante Convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su Legislatura. También, con autorización de la Legislatura podrán dar por terminado el Convenio” (Ley de Coordinación Fiscal de 1998, cap. II, art. 10, p. 8).

⁹ Para ello, los gobiernos territoriales de los estados, por medio de la legislación de coordinación fiscal de la Federación, quedaron facultados para establecer convenios de colaboración administrativa sobre los gravámenes objeto de la hacienda estatal, tales como: licencias de construcción; licencias para lotificar o fraccionar terrenos; licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado; licencias para conducir vehículos; expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos; licencias, permisos y autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general; licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.



Ley de Planeación y como respuesta a lo instituido en el artículo 115 sobre "...el fortalecimiento del pacto federal bajo el principio federalista del municipio libre, para lograr el desarrollo equilibrado del país promoviendo la descentralización de la vida nacional..." (Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983).

Esta respuesta al principio federalista del municipio libre otorgó otro perfil de constitucionalidad al ejercicio administrativo de la descentralización, al ser integrado en la fracción v del artículo 2o. capítulo primero de la Ley de Planeación (1998: 200).

Del artículo 26 constitucional fue retomada e incorporada a la Ley de Planeación (cap. I, art. 1o., frac. iv) "...la participación democrática de los grupos sociales a través de sus organizaciones representativas en la elaboración del plan y programas a que se refiere esta Ley..." En este aspecto de la participación democrática del desarrollo nacional se asumió el sentido político de participación ciudadana de la iniciativa presidencial para la legislación electoral de 1977, que fue ratificada en la iniciativa presidencial de la reforma al artículo 115, bajo el objetivo de que

...los ciudadanos de cada comunidad tomen las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República, debiendo respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales en el gran marco del interés nacional, para avanzar hacia la cabal descentralización de la vida nacional al lograr la descentralización política hacia la comunidad (Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1983).

La concertación, como marco de los escenarios de la descentralización, le dio carácter político a la planeación democrática, al quedar normado en el artículo 37 de la Ley de Planeación (1998: 207), como instrumento político del titular del Poder Ejecutivo para concertar la realización de acciones del Plan Nacional de Desarrollo "...con las representaciones de los grupos sociales y los particulares interesados..."

El marco de institucionalidad jurídica de la descentralización fue estructurado, básicamente, en torno a los principios constitucionales de los artículos 115, 25 y 26 expresados en la Ley de Planeación (1998), siendo esta ley integrada a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en cuya parte cuarta, sobre Planeación, ingreso, deuda pública y presupuesto (cap. II, arts. 1 a 19, pp. 199-204, Sobre Disposiciones Generales), se establece lo relativo a las prácticas de gobierno trazadas por la Ley de Planeación, en lo relacionado con la distribución de competencias y convenios de colaboración administrativa dentro de la estructura centralizada de la administración pública federal, para la planeación sectorial y el funcionamiento descentralizado entre la admi-

nistración federal y los gobiernos territoriales de los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo en que sustentan los principios rectores del Plan Nacional de Desarrollo (Presidencia de la República, 1995: 200).¹⁰

Es de señalar que en el artículo 15 de la misma Ley Orgánica, en lo referido al Sistema de Planeación Democrática, son señaladas las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre los aspectos fiscales de la elaboración, financiamiento y ejecución de las políticas y programas del Plan Nacional de Desarrollo (Presidencia de la República, 1995: 202, frac. I a IV).

Por otra parte, las reformas a los artículos 25, 26 y 115 constitucionales se expresaron en el artículo 73, ratificando las facultades de soberanía del Congreso de la Unión para expedir:

...leyes sobre la planeación nacional del desarrollo económico y social (fr. XXIX-D); leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos (fr. XXIX-C); leyes sobre promoción de la inversión mexicana y la regulación de la inversión extranjera que requiera el desarrollo nacional (fr. XXIX-F); leyes para establecer la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios en materia de protección al medio ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (fr. XXIX-G); leyes sobre el establecimiento y regulación de las contribuciones fiscales relativas a comercio exterior; recursos naturales; instituciones de crédito y seguros; servicios públicos de la federación; energía eléctrica; petróleo; tabaco labrado; fósforos; aguamiel; cerveza (fr. XXIX-A)...

De esta última fracción se derivó la base operativa legal del documento Normatividad Tributaria Federal Estatal y Municipal, elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el artículo 74 constitucional, fracción IV, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión está facultada para decretar el presupuesto anual de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de los ingresos. En el artículo 3, capítulo I, sobre Disposiciones Generales de este decreto se contempla “que las dependencias y entidades deberán realizar sus actividades con sujeción a los objetivos y metas que correspondan a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo” (Ver Decreto de Presupuesto para 1998 en Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1997).

¹⁰ Plan que de acuerdo con el artículo 5o., relativo a las Disposiciones Generales de la Ley de Planeación, es presentado por el presidente de la República a la Cámara de Diputados para su examen y opinión.



Además, la operación de la estructuración jurídico institucional de la descentralización contemplada en el artículo 115, como política de reforma del Estado para la democratización del ejercicio de las funciones de gobierno, quedó centralizada en el Plan Nacional de Desarrollo. En él se expresa la articulación del ejercicio descentralizado del presupuesto nacional en sus diferentes ramos, teniendo como base política de su ejercicio económico las facultades legislativas en materia económica ejercidas, mediante el artículo 73, por el Congreso de la Unión. Facultades que se traducen en la legislación federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuyos ámbitos normativos el “federalismo” y el “nuevo federalismo” de la descentralización, contemplados por los ramos 33 y 28, respectivamente, conforman un marco de operación descentralizada de la política económica de Estado como política de gobierno de la Federación, para la gestión pública del financiamiento de los niveles territoriales de gobierno de orden estatal y municipal.

Esto y los antecedentes de reforma política de la estructuración jurídico-institucional de la descentralización señalan el por qué la gestión, como proceso descentralizado de toma de decisiones públicas en los distintos niveles de gobierno, se ha convertido en una arena de debates sobre la participación ciudadana, al ser ésta entendida, en los principios reformadores de la soberanía popular, como práctica de los derechos del ciudadano en la democratización del ejercicio de gobierno, especialmente en el nivel local.

2. Redes normativas de descentralización en el ejercicio de las funciones de los gobiernos territoriales de los estados y los municipios

Para llevar a cabo las cuatro líneas de acción conductoras de la descentralización¹¹ fue estructurada una compleja red de legislación y normatividades entre el gobierno federal y los gobiernos territoriales de las entidades federativas y municipios, entretejida en torno al reconocimiento de soberanía de los estados y del principio federalista del mu-

¹¹ Señaladas por Ulises Beltrán y Santiago Portilla, la primera: “Una reforma municipal que se propone una redistribución de facultades y atribuciones entre las autoridades federales, estatales y municipales, para lograr un equilibrio en la participación de las tres instancias en el desarrollo.” La segunda “Un Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, con el que se busca que los tres niveles de gobierno compartan la responsabilidad de acciones centralizadas en el federal...” Tercera, “...una política regional que, para descentralizar, se propone utilizar el gasto público federal para revertir el desarrollo regional desequilibrado. Cuarta, “el proyecto de descentralización concibe que sólo si se contiene la desigualdad en las condiciones de vida entre el campo y la ciudad se moderará el crecimiento urbano y, en esa medida, se avanzará en la descentralización..” Ver Beltrán y Portilla, 1987: 115-116.

nicipio libre como principio constitucional del federalismo y entretrejida, también, alrededor del régimen interior de gobierno basado en el sistema de organización administrativa federal en secretarías de Estado contemplado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para el gobierno centralizado de la nación y de su adopción por parte de los estados, en sus respectivas leyes orgánicas estatales expedidas por el congreso local de cada estado.

Se asumió la sujeción del poder público de gobierno, en sus niveles federal, estatal y municipal, a las atribuciones políticas y facultades derivadas de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que rigen para el gobierno nacional. En sus principios de legalidad se estableció la coordinación de la gestión pública descentralizada entre el gobierno federal, el Distrito Federal, los estados y los municipios, así como la distribución de competencias fiscales sobre la constitución estatal de los ingresos federales, teniendo como marco jurídico la legislación de coordinación fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para lo relacionado con los convenios de colaboración administrativa (ver nota 8, *supra*) celebrados entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados.

En estos convenios de colaboración cursa la distribución de competencias sobre la aportación fiscal de los estados para la constitución de los recursos federales y opera también la distribución de los recursos federales a los estados y municipios para la ejecución de los convenios de coordinación correspondientes a la planeación sectorial y de los convenios de desarrollo referidos a la integración de programas estratégicos sectoriales dentro del sistema de planeación del desarrollo nacional, contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo de la Presidencia de la República.

En estos términos, la Ley de Coordinación Fiscal constituye un marco de rectoría económica sobre la distribución del presupuesto nacional a través de los llamados “ramos”. Éstos son base normativa fiscal en los que se especifica la distribución de los recursos federales relacionados con la descentralización, tanto dentro del sistema de planeación sectorial de la administración pública centralizada como entre ésta y los niveles estatal y municipal de gobiernos territoriales.

En tal sentido, los “ramos” constituyen un instrumento del reparto presupuestario detallado de los ingresos fiscales de la Federación, tanto para las erogaciones correspondientes a programas de planeación sectorial de la administración pública centralizada como para la operación presupuestal descentralizada de las llamadas “aportaciones federales a estados y municipios”, y “participaciones a entidades federativas y municipios”, mismas que se rigen por los ramos 33 y 28, respectiva-

mente, identificados en el presupuesto nacional de egresos como *federalismo y nuevo federalismo*.¹²

Mediante los ramos se ligan los programas de la planeación sectorial de la administración pública centralizada con el ejercicio descentralizado de las funciones territoriales de gobierno, sujetando su ejecución a las metas y programas del Plan Nacional de Desarrollo (Ver Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1998: título I, art. 3o., de Disposiciones Generales sobre el Gasto Público, p. 249). En consecuencia, los convenios de colaboración administrativa regulados por la Secretaría de Hacienda a través de la Ley de Coordinación Fiscal definen las reglas de participación financiera de la administración pública federal (secretarías de Estado y entidades paraestatales) y de la administración pública de los gobiernos estatales sobre la coordinación de convenios, en el marco de la planeación sectorial, inscritos en la distribución presupuestal de los ramos correspondientes a las erogaciones del gobierno federal. En este caso, por ejemplo, partidas presupuestales de 1998 correspondientes al funcionamiento de programas del gobierno federal que forman parte de las funciones de la Secretaría de Gobernación identifican el presupuesto de erogaciones de esta secretaría como ramo 04 del Presupuesto de Egresos de la Federación (Ley Orgánica..., 1998: título I, Erogaciones, cap. II, art. 15, p. 252).

Así, políticas de gobierno nacional de esta secretaría integradas por programas, como es el caso del Sistema Nacional Seguridad Pública, cuentan con una asignación presupuestal que detalla su operación programática. Dentro de esa programación, correspondiente a las erogaciones del gasto público de la planeación sectorial de esta secretaría, se realizan los convenios de colaboración entre la Secretaría de Gobernación y las secretarías de gobierno de los estados para la coordinación del ejercicio de los montos de erogación que se detallan en el ramo 04, para los estados y municipios.

Por otra parte están los convenios de desarrollo entre el gobierno federal y los estados y municipios que se circunscriben a los programas del Plan Nacional de Desarrollo. Dichos convenios son celebrados, también, en el marco jurídico de la Ley de Coordinación Fiscal, dentro de la atribución de facultades que la Ley General de Deuda Pública señala a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la ejecución, seguimiento y vigilancia en la aplicación de los recursos (ver Ley General de Deuda Pública, cap. II, frac. IV, en Ley Orgánica..., 1998: 240).

¹² Para ello, el propio decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, en el cap. II, art. 8, último párrafo, señala que "Las erogaciones que se ejerzan a través del ramo 33 aportaciones federales para entidades federativas y municipios deberán aplicarse conforme a lo dispuesto por el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y este Decreto". Ver Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1998: 250.

Ahora bien, para efectos de la colaboración administrativa entre los gobiernos estatales y el gobierno federal sobre financiamiento de obras de desarrollo regional, no previstas o de financiamiento limitado en el ejercicio presupuestal de egresos de la Federación, los convenios se inscriben en lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública, artículo 2o., relativo a financiamiento, entendiéndolo como la contratación dentro o fuera del país de créditos, empréstitos o préstamos, derivados, etcétera, "...de la adquisición de bienes, así como de la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos..."

Bajo esta disposición son enlazados los convenios de financiamiento del desarrollo a lo normado en la Ley de Planeación sobre el Plan Nacional de Desarrollo del Ejecutivo federal (Ver Ley de Planeación, cap. iv, arts. 21 a 32, y cap. v, sobre Coordinación, los artículos 33 a 36, en Ley Orgánica... 1998), dentro de lo referido particularmente a que "...la coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados a través de los convenios respectivos" (Ley Orgánica..., 1998: 206).

Para ello, la Ley General de Deuda Pública (cap. ii, art. 4o. fracs. iii y iv) faculta a la Secretaría de Hacienda para autorizar a las entidades "la gestión y contratación de financiamientos externos... y para cuidar que los recursos del financiamiento procedentes de deuda se destinen al apoyo de los planes de desarrollo económico y social que generen ingresos para su pago..."

Asimismo, dicha Ley atribuye a la Secretaría de Hacienda las disposiciones constitucionales de vigilar que queden "...bajo regulación federal, los empréstitos y obligaciones contraídas con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deba pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1998: 114).

En la misma Ley de Deuda Pública se faculta a la Secretaría de Hacienda para "vigilar que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades" (Ley General de Deuda Pública, cap. ii, art. 4o. frac. vii, en Ley Orgánica..., 1998: 240).

Para ello se apoya en los convenios que se establecen entre la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y las legislaturas locales de los estados, a través de sus organismos técnicos de vigilancia, "...con el fin de coordinar acciones para el seguimiento del ejercicio de los recursos que se reasignen y los correspondientes a las aportaciones federales..." (ver Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, Título primero, cap. iii, Del federalismo, art. 27, en Ley Orgánica..., 1998: 257). Dichos convenios se hacen explícitos en el propio decreto de ejercicio fiscal del presupuesto anual de la



Federación, cuyo proyecto presenta el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión, dentro de las facultades que le son atribuidas a la Cámara de Diputados en la fracción iv del artículo 74 constitucional.

En el decreto de presupuesto se especifica, en las disposiciones generales, lo referido a la sujeción del ejercicio del gasto público a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, presentado por el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados en el marco del artículo 5o. de la Ley de Planeación y queda expresada la coordinación entre los distintos niveles de gobierno sobre los convenios de desarrollo, así como las funciones de la Contraloría Federal sobre el ejercicio de gasto de dichos convenios, como se establece en la Ley de Coordinación Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es de señalar que las figuras normativas de convenios, sean de colaboración administrativa, de coordinación o de desarrollo, en que opera la descentralización, ciñen la definición y el financiamiento de los programas de políticas públicas para el ejercicio del gobierno territorial de los estados a la concertación política entre representantes políticos (gobernadores) y funcionarios públicos del Poder Ejecutivo, para participar en la distribución de los recursos fiscales y en el financiamiento interno o internacional.

De lo anterior deriva que en gran medida las políticas públicas de los estados se desprendan o articulen a las políticas públicas de planeación sectorial o del desarrollo regional formuladas en el Plan, cuya concertación está limitada a los dos niveles de poder ejecutivo del gobierno, federal y estatal, dada la estructura fiscal de participación de los estados en la integración del ingreso federal, diseñada en la Ley de Coordinación Fiscal de la Secretaría de Hacienda. Ahí se establecen los impuestos que quedan en los estados y los que pasan a la Federación.¹³ Así, tanto la concertación como la participación en los recursos limitan la autonomía de los estados dentro del Poder Ejecutivo de la Secretaría de Hacienda, bajo las metas que señala el Plan Nacional de Desarrollo bajo los objetivos estratégicos del desarrollo nacional. De allí que el financiamiento regional del desarrollo estatal quede inserto en la legislación sobre deuda pública, nacional o internacional,

¹³ Ver Ley de Coordinación Fiscal 1998, artículo 10-A, p. 9, relativa a los convenios de colaboración administrativa, regidos bajo el art. 31 constitucional sobre la constitución de Ingresos de la Federación, bajo la obligación tributaria de los mexicanos... Convenios de colaboración administrativa sobre los gravámenes objeto de la hacienda estatal, tales como los siguientes: licencias de construcción; licencias para lotificar o fraccionar terrenos; licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado; licencias para conducir vehículos; expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos; licencias, permisos y autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general.

condicionado por las facultades de Poder Ejecutivo de la Secretaría de Hacienda, dado el carácter de interés general en que se inscribe la normatividad tributaria fiscal de la Federación, bajo lo instituido en el artículo 31 constitucional.¹⁴

En tal sentido podría afirmarse que en la descentralización de la administración pública federal, la institucionalización de la concertación y la participación que han modernizado la gestión interna de administración para la distribución de los recursos de financiamiento público entre los gobiernos federal y estatal reforzó la toma de decisiones del Poder Ejecutivo federal. Ello, porque bajo la legislación de planeación y el sistema de coordinación financiera propio de la legislación hacendaria federal, derivados de las reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales, se limita la presencia política del Poder Legislativo federal y estatal en los asuntos del desarrollo regional, dada la distancia legislativa que se extendió entre las reformas constitucionales de 1983 y los decretos sobre el presupuesto federal de egresos, cuyo seguimiento es normado por la legislación fiscal del Ejecutivo federal.

De tal manera, la descentralización corrigió la inversión pública directa basada en el centralismo del intervencionismo económico estatal pero centralizó el sistema normativo de acceso a los recursos de financiamiento de los gobiernos estatales. En esta forma de centralismo económico, mediado por las normas fiscales presupuestarias, se traduce en el reforzamiento del poder de decisión del ejecutivo federal, que es un poder de transformación limitado sólo al funcionamiento fiscal de los recursos tributarios, dada la condicionante internacional en que se inscribe la inversión productiva del país.

De allí que para sostener tal poder la estructura fiscal castiga al contribuyente, en contrasentido con los objetivos de bienestar del propio plan nacional sobre los asuntos de desarrollo social de la población de los estados y municipios.

2.1. Ramos 33 y 28: federalismo y nuevo federalismo económicos de la descentralización en los gobiernos estatal y municipal

Bajo la modalidad económica de “ramos”, señalada en el apartado anterior, sobre la organización del ejercicio descentralizado del presupuesto federal de egresos, destacan dos ramos: el 33 referido al federalismo y el 28 al nuevo federalismo. Ambos conforman el capítulo III

¹⁴ Artículo 31, fracción IV: “Son obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal, o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1998: 38.



del presupuesto de egresos denominado *Del federalismo*, para conducir la distribución de las aportaciones federales y de la participación fiscal en el fortalecimiento de los gobiernos territoriales de los estados, los municipios y el Distrito Federal.

Dicho fortalecimiento es especificado en el Plan Nacional de Desarrollo (p. 124) en relación con el soporte que los instrumentos de coordinación brindan a los tres niveles de gobierno de la Federación para la descentralización y desconcentración del ejercicio de sus funciones públicas, tales como los convenios.¹⁵

En el discurso del Poder Ejecutivo federal, en el Plan Nacional de Desarrollo el fortalecimiento del ejercicio territorial de las funciones públicas descentralizadas se refiere, implícitamente, a la orientación de las aportaciones federales del ramo 33,¹⁶ hacia la formación de un modelo de desarrollo regional sustentable que ligue el objetivo macro del crecimiento económico nacional, sostenido en la base fiscal de los ingresos federales, al nivel micro de desarrollo del bienestar social sustentado en la generación económica de empleo. De este escenario de descentralización proyectado sobre la base fiscal de la política económica gubernamental, definida en el Plan Nacional de Desarrollo como un objetivo de “justicia distributiva” “...que favorezca un desarrollo político armonioso y democrático...” (p. 129) es dado interpretar otro perfil del sentido modernizador de la descentralización introducido por la creación de la Ley de Planeación que da lugar a que la descentralización planteada por el sistema nacional de planeación democrática del desarrollo nacional quede supeditada al Plan Nacional de Desarrollo, que funge como el paradigma de cambio del desarrollo nacional perdurable, constituido en torno a la política social como política de Estado por un desarrollo sustentable proyectado en la normatividad fiscal de la política económica como política gubernamental, estipulada en la coordinación de los convenios de colaboración y desarrollo entre los tres órdenes territoriales de gobierno, bajo el concepto de eficiencia de la gobernabilidad.

En tal sentido, las normatividades fiscales aparecen como redes vinculantes del plano macro de crecimiento de los ingresos fiscales

¹⁵ Para la realización de los convenios, la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 25, capítulo v. Establece la constitución de Fondos de aportaciones federales para los estados y municipios. Estos fondos, junto con la reasignación de gasto público a los estados, contemplada por el ejercicio Fiscal del Presupuesto de Egresos de 1998 (art. 19, de la Ley Orgánica... 1998: 255) son coordinados entre la Secretaría de la Contraloría de la Federación y la Secretaría Estatal de la Contraloría, en el marco de los Convenios de desarrollo social, bajo acciones congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo.

¹⁶ Normadas por la Ley de Coordinación Fiscal, cap. v Sobre convenios de colaboración administrativa.

federales, en estricto apego a la fracción iv del artículo 31 constitucional,¹⁷ con el plano micro de financiamiento al gasto de desarrollo regional y local de los gobiernos territoriales, como inversión social estratégica de crecimiento de la infraestructura social de bienestar, fundada en la inversión pública en la creación de empleos, derivada de estimular la concertación de proyectos de coinvertión social y privada con los gobiernos locales para la ejecución de obras, proyectos de infraestructura y producción (Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en Ley Orgánica... 1998: cap. v, art. 70, frac. iv).

A este objetivo de fortalecimiento del federalismo, fundado en la inversión pública como inversión social estratégica del desarrollo sustentable, se refieren las aportaciones federales indicadas en el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.¹⁸ Su carácter de fortalecimiento de los gobiernos territoriales es simultáneamente el de reforzamiento a los objetivos estratégicos de justicia distributiva de la distribución de los ingresos para el bienestar, fundados en la definición fiscal de inversión de la política social de desarrollo regional y local del empleo, la infraestructura productiva, la salud y la educación, con prioridad estratégica en el Plan Nacional de Desarrollo.¹⁹

En la lógica del discurso gubernamental de la descentralización como gestión concertada del financiamiento público y el reforzamiento de las aportaciones federales para el desarrollo económico y social, regional y local, surgen algunas interrogantes. Entre ellas, el diseño del objetivo estratégico de “justicia distributiva”, como fundamentación de las aportaciones para la reducción de la injusticia de las desigualdades socioeconómicas generadoras de problemas políticos (Rawls, 1997: 214) y que en el planteamiento de la sustentabilidad del desarrollo regional y local aparece fundada en un concepto de bienestar que depende de la creación de empleos como factor de estabilidad y armonía de convivencia social de los gobiernos democráticos. Aquí, si bien la democracia constituye ese ideal inalcanzado, la democratización de las instituciones de vida social, que bien pudieran integrar a la participación ciudadana como espacio de compromiso de la sociedad con

¹⁷ Referido a la obligación tributaria de los mexicanos de contribuir al gasto público de la Federación, del Distrito Federal o del estado o municipio en que residan.

¹⁸ Fondo de aportaciones para la educación básica; Fondo de aportaciones para los servicios de salud; Fondo de aportaciones para la infraestructura social, estatal y municipal; Fondo de aportaciones múltiples. Ver Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Título primero, cap. iii, art. 19, en Ley Orgánica... 1998.

¹⁹ Ver Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, párrafo quinto sobre el Federalismo del sistema de coordinación de la política fiscal, p. 147; Desarrollo Social: aspiración por la justicia, p. 5; párrafo quinto sobre el Nuevo Federalismo como eje de ejecución de las políticas sociales, p. 75; Acceso al empleo y al mejoramiento de los ingresos y de la calidad de vida, p. 123; Infraestructura social: salud, educación, p. 122.



las funciones públicas de su gobierno y diseñar un sentido democrático de las decisiones como ámbito político de transformación social y económica, sólo aparece en los principios de sustentación del Plan, que en la práctica se reducen a una consulta de ratificación sobre decisiones ya tomadas, con lo cual la participación como principio democrático queda reducida a un acto ritual del poder centralizado. En tal sentido, el objetivo de justicia distributiva asume su carácter estratégico de la inversión social estratégica que, sometida a las incertidumbres económicas de la tributación fiscal, reduce aún más, su poder transformador al articularla al régimen presupuestal de participación de los gobiernos territoriales en las aportaciones federales, bajo el sistema de convenios de las normatividades de la legislación hacendaria sobre los objetivos de desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo.

En este contexto, la participación de los gobiernos regionales y locales, en particular dentro del Ramo 28,²⁰ constituye un instrumento político del Ejecutivo federal con un doble discurso:

1. Negociar políticamente la sujeción de los poderes públicos locales y regionales al sistema de decisiones centralizadas por el Poder Ejecutivo, sobre ejercicio del financiamiento en el marco de las normatividades de la legislación de Hacienda, dado que "...el término usual de legislación municipal es un término convencional que se refiere al conjunto de normas que se expiden, tanto a nivel de gobierno estatal como de gobierno federal, para regular orgánica y funcionalmente la gestión de los municipios o una parte de ellos..."²¹
2. La sustentabilidad del desarrollo local negociado en este contexto, por ser el poder local cercano a la sociedad es concebido como un poder funcional al Poder Ejecutivo central, en el supuesto que encierra al sistema de representación popular de la sociedad en la definición de fortalecimiento de gobierno y sustentabilidad del desarrollo socioeconómico local, quedando alejado de los ámbitos nacionales del Poder Legislativo, en los cuales se toman, crean o cambian las decisiones de gobierno. Por otra parte, sobre este aspecto, dentro de una reforma política al ejercicio de las funciones de gobierno cabe suponer que se somete la

²⁰ Bajo su política descentralizadora llamada "nuevo federalismo" el presidente de México sostiene "...más de la mitad del gasto que se manejaba centralmente por el gobierno federal está siendo manejado por los gobiernos locales..." (Entrevista al presidente Ernesto Zedillo, en Achar y Flores, 1997).

²¹ Tal como figura en el apartado: Legislación municipal hacendaria, del documento sobre Normatividad Tributaria Federal, Estatal y Municipal, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1997.

sustentabilidad del desarrollo local a una concepción política de centralización del poder contraria al tema de reforma política a la soberanía de la representación, con participación plural de los partidos políticos y las organizaciones sociales en el gobierno nacional. Al respecto, los alcaldes han iniciado un debate nacional sobre el sentido político a que conduce la propuesta financiera de las aportaciones y contribuciones de los ramos 33 y 28, respectivamente.²² Igualmente, está abierto el debate internacional sobre el sentido democrático del federalismo en el foro impulsado entre las 25 naciones que integran el Fondo Internacional de Federaciones, que lo adoptaron como pacto constitucional (entrevista con Bob Rae, en Padilla, 1999: 10).

Conclusiones

Hemos descrito las redes normativas de política fiscal en que se enlazan los perfiles institucionales del centralismo económico de la descentralización como el núcleo de “cambio” a los escenarios políticos del ejercicio de las funciones de gobierno territorial, antaño estructuradas en torno al intervencionismo económico del Estado de política social.

La contribución analítica que surge de esta descripción se refiere a las consecuencias que derivan de una reforma política al ejercicio de las funciones de gobierno, separada de la reforma política a la soberanía de la representación popular y a su forma de participar en las decisiones públicas y políticas.

La primera consecuencia se refiere a que la reforma a la soberanía abrió los espacios políticos del Estado a la pluralidad de formas de entender la democracia como ideal de igualdad, justicia y libertad. Mientras tanto, la reforma al ejercicio de las funciones de gobierno, que ofrecía en los escenarios de concertación de la descentralización la concreción de dichos ideales en la formación de espacios de democratización de las decisiones, encerró la participación en un marco normativo del ejercicio centralista de la autoridad, bajo una concepción de intercambio político entre actores desiguales de decisión, en donde la soberanía de la representación popular queda al margen de ese intercambio político en que lo que se intercambia no son los favores usuales sino los favores de autoridad (Lindblom, 1979: 29).

²² El debate nacional se desarrolla en el seno de la Cámara de Diputados, gira en torno a la insistencia de los alcaldes en que el capital de las aportaciones no esté etiquetado desde el Centro... para que pueda gastarse de acuerdo con las necesidades regionales... *Reforma*, Sección A: Nacional, p. 6A, 8 de noviembre de 1998, México.



Segunda consecuencia. Si aceptáramos que la reforma a la soberanía constituyó una respuesta de mercado político, consecuente con las recomendaciones de política internacional sobre modernización del ejercicio de gobierno del Estado y de apertura a la economía privada de mercado, tenemos que el proceso descentralizador, en su centralismo normativo de decisiones sobre el ejercicio financiero de los recursos territoriales de gobierno, deja en el plano de la retórica a los objetivos estratégicos de justicia distributiva en que planea el paradigma de sustentabilidad del desarrollo como base de una gobernabilidad eficiente, propia de las relaciones de mercado. Ello, porque el modelo de intercambio político de bienes de autoridad contenido en el sistema normativo de colaboraciones y coordinaciones sobre las aportaciones y distribuciones a los gobiernos territoriales no es precisamente el modelo de relación política capaz de proveer las condiciones de transformación de la realidad social en un clima de ejercicio de la representación popular, para decidir soberanamente sobre las orientaciones del desarrollo para la transformación del país.

Por lo demás, el intercambio político de bienes de autoridad, como sostiene Lindblom, significa enfrentarse directamente al sistema político democrático, construido alrededor del sistema de mercado capitalista (Rusconi, 1986: 72).

Tercera consecuencia. La descentralización como propuesta de cambio a los escenarios del ejercicio de gobierno centralizado en torno al intervencionismo económico del Estado, si bien excluyó formalmente el modelo de la negociación corporativa de los representantes sectoriales del partido de Estado y abrió, bajo la reforma política a la soberanía, los espacios de representación plural a los partidos políticos en los niveles territoriales de gobierno, simultáneamente los encerró en el escenario del ejercicio concertado del financiamiento, que como técnica de política económica del gobierno para la sustentabilidad del modelo de desarrollo regional, si bien está apoyada en el artículo 31 de la Constitución, está limitada en la base socioeconómica de tributación en que se sustenta. Esto ha coadyuvado a la imposibilidad de la soberanía de la representación popular de integrar sus bases comunitarias al ejercicio democrático de gobierno. En este sentido, las prácticas de la centralización normativa para la concertación de recursos financieros conduce a desterritorializar la representación popular de los gobiernos territoriales.

En síntesis, se demuestra que no bastan las reformas constitucionales para garantizar reformas políticas democráticas. Se requiere la participación plural de la representación popular en las reformas y el reconocimiento al poder transformador del ejercicio político de gobiernos orientados por la democracia como ideal. Se demuestra que el cen-

tralismo económico de fundamentación normativa tributaria y las contradicciones políticas del discurso institucional de la descentralización obligan a repensar el sentido democrático de los gobiernos territoriales como el espacio de la soberanía de la representación popular que, por la distancia territorial a los centros de decisión política, sea integrada a través de sus representantes populares a la geografía nacional de la reforma política del Estado, sin excluir de ello la importancia local de los actores sociales y de los agentes de la política económica regional en la integración institucional de novedosos soportes de gobierno territorial para la justicia social y la modernización del país.

Bibliografía

- Achard, Diego y Manuel Flores (1997), “Transición política con estabilidad, entrevista al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos C. Ernesto Zedillo” en *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Fondo de Cultura Económica, México.
- Azuela, Antonio (1989), “Obedézcase pero no se cumpla”, en *Alegatos* núm. 8, UAM-Azcapotzalco.
- Beltrán, Ulises y Santiago Portilla (1987) “El proyecto de descentralización del gobierno mexicano” en Torres Blanca, coord., *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México.
- Boehm de Lameiras, Brigitte, ed. (1987), *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, Zamora.
- Coulomb, René y Emilio Duhau, eds. (1988), *Políticas urbanas y urbanización de la política*, UAM-Azcapotzalco, México.
- INEGI (1992), *Finanzas públicas estatales y municipales de México (1992-1996)*, INEGI, México.
- Jiménez C., Edgard (1989), “El modelo neoliberal en América Latina”, en *Sociológica*, año 7, núm. 19, mayo-agosto, UAM-Azcapotzalco.
- Lindblom, Charles (1979), *Politica e Mercati*, Sistemi politico-economici mondiali, Milán.
- Massolo, Alejandra (1988), “La corriente hacia abajo: descentralización y municipio”, en *Revista de Ciencias Políticas*, Facultad de Ciencias Sociales y Políticas-UNAM, México.
- _____ (1989) “La descentralización de la gestión pública en México: la reforma municipal de 1983”, en Gustavo Garza, comp., *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, México.

- Padilla, J.A. (1999), "Federalismo con Partido Unico no Funciona, entrevista al ex Primer Ministro de la Provincia de Ontario (Canadá) Bob Rae", en *Enfoque*, Suplemento del *Diario Reforma*, 12 de febrero, México.
- Presidencia de la República (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Presidencia de la República, México.
- Rawls, John (1997), *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México (2a. edición, 1a. reimpresión).
- Rusconi, Gian Enrico (1986), "El intercambio político" en Mario Culpolo, comp., *Sistemas políticos: términos conceptuales, temas del debate italiano*, UAM-Azcapotzalco, México.
- Torres, Blanca, ed. (1987), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México.
- Woldenberg, José (1992), "Qué fue y qué será de la legislación electoral?", en *Nexos*, núm. 170, febrero.
- Ziccardi, Alicia y Carlos Martínez Asad (1986), "El municipio entre la sociedad y el Estado", en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1998), 126a. edición, Porrúa, México.
- Ley de Coordinación Fiscal* (1997), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (1998), Porrúa (Colección Leyes y Códigos de México), México.
- "Ley de Planeación", en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (1998), Porrúa (Colección Leyes y Códigos de México), México.
- "Ley General de Deuda Pública", en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (1998), Porrúa (Colección Leyes y Códigos de México), México.
- Normatividad Tributaria Federal, Estatal y Municipal*(1997), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998.

Hemerografía

- *Diario Oficial de la Federación*
- *El Universal*
- *Excelsior*
- *Proceso*
- *Reforma*