

**Proceedings/*Memoria* of a Bi-National Conference:
New Federalism, State and Local Government in
Mexico**

Sponsored by the

Mexican Center of the Institute of Latin American Studies

at the University of Texas at Austin

October 25-26, 1996

Referencing and accreditation should be as follows: Author's name, title of presentation, page nos., in Rodriguez, V. E. and Ward, P. et al, *Memoria of the Bi-National Conference: New Federalism, State and Local Government in Mexico*, The Mexican Center of ILAS, University of Texas at Austin, October 25-26, 1996.

Memoria produced by **Martin R. Acevedo**
The entire Conference was recorded on audiotape.

Copyright © 1996 by The Mexican Center of ILAS
Sid W. Richardson Hall 1.310
Austin, Texas 78712, U.S.A.

New Federalism, State and Local Government in Mexico

Table of Contents

Opening and Welcoming Remarks Peter M. Ward

Federalism in the Americas: Comparative Perspectives, Rythms and Challenges

New Federalism Revisited Victoria E. Rodríguez

La descentralización en centroamérica: elementos de comparación con México Tonatiuh Guillén Lopez

Un verdadero federalismo: una de las claves para la transición mexicana Luis Javier Garrido

The Changing Role of the Federation in Mexican Inter-Governmental Relations: "Rendering Unto Caesar that Which is Caesar's"

Session I: The Center's Role in Electoral Federalism

Local Elections, Post-Electoral Conflicts and Center-Periphery Relations in Mexico Todd Eisenstadt

Erring on the Extremes: Federal-State Relations and Gubernatorial Politics in Yucatán Steve Barracca

Session II: Federal-State--Municipal Relations in Planning and Social Policy

Políticas territoriales y nuevo federalismo Manuel Perlo Cohen

Planned Tourist Development and New Federalism in the Case of the Mexican Carribean Eduardo Torres

Nuevo federalismo, coordinación intergubernamental y política de desarrollo regional-industrial en México José Luis Méndez

General Discussion and Commentary

- *John Bailey*

- *Larry Graham*
- *Alfonso Iracheta*
- *Luis Frías Teneyuque*
- *Roberto Ni-o Silva*

Education, Decentralization and Not-So-New Federalism

La descentralización educativa: oportunidad para caminar hacia un nuevo federalismo Jesús Alvarez Gutiérrez

Nuevas tendencias en las relaciones intergubernamentales: El caso de la política educativa Enrique Cabrero Mendoza

El debate en torno a la descentralización educativa en México Alfonso Iracheta

The Separation of Powers, Co-Governance and Accountability

Session I: Separating the Powers

Atribuciones de los poderes legislativos y su relación con el gobernador Arturo Alvarado

New Federalism and Co-governance: Checks and Balances, Shared Powers, and the Modernization of Government Peter Ward

Session II: Fiscal Coordination, Transparency, Accountability & Participation

Desafíos del Federalismo Fiscal en México: Una perspectiva desde el Edo. de Agascalientes Enrique Clemente Sánchez

Reforma fiscal y nuevo federalismo Rodolfo García Del Castillo

Descentralización y gestión del desarrollo local una experiencia de participación pública en Baja California Oscar Contreras

Biographical Information

"New Federalism, State and Local Government in Mexico"

Welcome and Introductory Remarks

Peter M. Ward

Director, Mexican Center

Ladies and Gentleman it is my privilege on behalf of the Mexican Center of the Institute of Latin American Studies to welcome you all to the University of Texas at Austin. Thank you all for giving up two or three days of your lives from busy schedules in order to participate in this conference on New Federalism, State and Local Government in Mexico. This is an extremely distinguished group of scholars, politicians and policy makers, and I know that we all are greatly looking forward to what promises to be both very important and a very interesting series of discussions by people who are in the forefront of analyzing, experiencing and creating a New Federalism in Mexico.

I use the officially adopted term of New Federalism, recognizing that different parties lay different emphasis upon "new" -- "Authentic Federalism" in the case of the PAN, and "Democratic Federalism" in the case of the PRD. While these terms contain important political nuances, I hope that we can move quickly beyond a debate about semantics: New Federalism as it is being forged and experienced in Mexico is all of these things, it seems to me. It is about different experiences and inter- and intra-governmental relations: to that extent it is "new"; it seeks to become more of an authentic federalism closer to the one envisioned in the early C19, and to that embodied in the Constitution; and its successful implementation is predicated upon the institutionalization of more democratic structures and procedures as well as the empowerment of civil society.

Before proceeding further I should like to recognize those foundations and schools that have made this conference possible. Specifically, I should like to thank those institutions which have supported us financially and which are recognized on the conference program -- the Ford Foundation (Mexico City); The Institute of Latin American Studies; the Shell Oil Company Foundation; the LBJ School of Public Affairs where Victoria and Rodríguez and I are professors; and the College of Liberal Arts in which ILAS and the Mexican Center are institutionally located. Victoria and I would also like to thank our colleagues at CIDE, particularly Dr. Enrique Cabrero director of CIDE's Public Administration program with whom this New Federalism project has been conducted jointly, funded by the Ford Foundation in Mexico City. Much of the fieldwork and analysis which the joint LBJ-CIDE group conducted was undertaken within our teaching and training program, involving graduate students at both institutions, and I should like to acknowledge their efforts, and to congratulate for their contribution to the several of the papers that will be presented during this conference and look forward to their interventions.

Turning specifically to the nature of that LBJ/CIDE research project and to the conference program. The research project upon which we are engaged is titled "Bringing the States Back in: New Federalism in Mexico", and it builds directly upon the work that Dr Rodríguez and I have been doing since we moved to UT-Austin in 1991. Above all it seeks to bring the role of state government back into focus. When we

began our work some 5-6 years ago, there was virtually nothing written on local government; studies of local politics and opposition parties were more common, but there was no analysis of the practice of local government (governance), nor upon the experience of opposition (non-PRI) parties in government. This prompted our work on Chihuahua, Baja California, Michoacán and Nuevo León, which has been complemented by a similar work from groups in Mexico, not least, of course, CIDE under the direction of Cabrero, UNAM (Ziccardi), El Colegio de México (Merino) -- in short many of the people here today.

Since 1989 Mexico has experienced important changes: democratization (although we may disagree about causality and extent); a greater plurality of parties in power at state and local level and the juxtaposition of parties at different levels of government. Now government is predicated in large part at least upon performance in government, and if a party fails then they are likely to be swept from office. There are also important new pressures and changes coming from the regions themselves, demanding greater autonomy, and a more equitable share of the resources that they generate. The federal government appears to have recognized these demands. Luis Donaldo Colosio and subsequently President Zedillo recognized the imperatives that the new electoral and economic environment demanded and how this required concerted action that would: reduce centralism and presidentialism; increase the separation of party and government; stimulate the autonomy and the functioning of the three principal powers; and decentralize and devolve powers and responsibilities to the appropriate powers -- that is to say, a New, Authentic and Democratic Federalism.

Notwithstanding this shift of power and responsibilities to the states, our lack of knowledge about the practice of state government was immediately exposed. With the exceptions of our work on the Ruffo Government, and that of Tonatiuh Guillen López also in Baja California there was nothing. Jointly with CIDE, therefore, we developed this project to "Bring the States Back In".

Briefly, the project seeks to analyze first, the changes in the exercise of state government, by examining the decision making process of the executive (governor); the emerging separation of powers and co-government; the performance of newly decentralized sectors such as education and health; the new actors in civic society (industrialists, ngos, communities etc.); in short the changing practices of state governance independent of whether or not these involved alternancia. Second, the project analyzed the new system of inter-government relations federal-state-municipal, as these lower levels were granted and assumed greater responsibility and autonomy. The project embraces 5 cases studies: Chihuahua, Puebla and Oaxaca (under the direction of the LBJ School group), and Aguascalientes and Guanajuato led by the CIDE team.

The specific aims of this research conference are to explore many of these issues in greater depth, so that scholars might share their insights with public officials, politicians and others who are in the vanguard of creating this new federalism. These issues are clearly embedded in the program (see the end of this Memoria for a copy). First we propose to examine new federalism in comparative perspective, with a view to exploring other countries' attempts to decentralize and how the constant tension between centralism and communitarianism has been resolved elsewhere (if it has). Second, we will examine how new federalism impacts upon inter-governmental relations, according different roles to the different

levels of government, in effect "rendering unto Ceasar that which is Ceasar's". Third, we will look at intra-government relations: the separation and reinvigoration of powers; the attempts to make those powers more accountable etc. Granted, the program looks extremely "cargado": (it is!). But we have insisted that presentations be brief so that maximum time may be set aside for discussion and debate. We hope, also, that this may set the scene for further discussions in Mexico at the next Latin American Studies Association Congress, to be held in Guadalajara April 17-19, 1997. Guadalajara, as you know, was the location of a major Foro Sobre el Nuevo Federalismo held two years ago. At LASA, therefore, we propose to organize a special session "Nuevo Federalismo: Guadalajara: Dos A-os Después", and I hope that as many as possible of you may attend. But for now, we have work to do here in Austin. Ladies and gentlemen, once again, Welcome.

New Federalism Revisited

Victoria E. Rodríguez

University of Texas at Austin

Even though the focus of this workshop will be on Mexico almost exclusively, I thought it would be useful for the organization and content of this workshop to offer a broader perspective of Federalism in this first session. With this in mind, the point I wish to underscore in this presentation is the tension and the classic debate between centralized and decentralized systems.

In the United States, at least, the classic debates between Alexander Hamilton and Thomas Jefferson have persisted for 200 years. As the current tensions with policies such as immigration and welfare reform demonstrate, intergovernmental developments over the past two centuries have been deeply affected by the choices made by the Founders in 1787. These choices, made at the Continental Congress in Philadelphia to ratify the Constitution, were a result of the heated debate between Federalists and Anti-Federalists. The Federalists stood for a Republican form of government that protected the rights of the individual and was led by Hamilton; the Anti-Federalists, led by Jefferson, stood for a Democratic form of government that focused more on the community than the individual. The triumph belonged to the Federalists.

In the Mexican case, even though this tension between centralization and decentralization has also been an issue for heated debate, it has been overshadowed by the extreme centralization that is so characteristic of the Mexican system. However, for a variety of reasons, Mexico has brought to the fore once again the need to reconsider centralization and made the debate a priority issue on the policy agenda.

In this presentation I thought it would also be useful to review a few definitions, even though these theoretical definitions sometimes do not work well in the real world, that is, it is often difficult to distinguish between governments that are truly federal and those that are not -- or those that call themselves federal, such as Mexico. Essentially there are three kinds of government:

1. Confederacy: the states retain sovereign power, and the center depends on their will
2. Nation: the central body has all the sovereign power, and the localities are dependent on the will of the center
3. Federal: combines characteristics of the other two. The term "federal", however, has two distinct meanings in contemporary usage:
 - a) A system of governance that constitutionally partitions authority between center and regional units
 - b) A synonym for the federal government

For the Founding Fathers, evidently, Federalism meant what we now understand as a Confederacy, that is, they regarded federalism not so much as a kind of governments as a voluntary association of states who sought certain benefits from that association. Thus, according to the Founders, a federal system was federal in three main ways:

- 1) Member states were equal in making decisions
- 2) Central agreements were to be carried out by the member states themselves
- 3) The central body had limited powers; governing was in the hands of the member states.

In the end, the most dramatic achievements of the Continental Congress were the triumph of the center over the periphery, and the triumph of the principle of checks and balances over the principle of legislative supremacy. The result was a system with distinct branches and distinct layers of government, with shared powers ruled by checks and balances.

With this background, Federalism evolved in the United States in distinctive stages that are commonly broken into four main periods:

1. Until early 1900s - Dual Federalism. More conflict than cooperation; Civil War.
2. Early 1900s to 1960s Creative Federalism. FDR's New Deal
3. 1960s - Creative Federalism. LBJ's Great Society
4. 1970s to 1990s - New Federalism. Initiated by Nixon, carried on under Reagan and Clinton

This evolution of Federalism in the United States is very useful for assessing some of the models of the relationships between national, state, and local governments. The most illustrative is the one developed by Deil S. Wright, and one that is particularly applicable to the Mexican case. Whereas the Overlapping model is the one most commonly associated with the United States, for Mexico the Inclusive model is the most representative. As initiatives to decentralize take hold, however, including Zedillo's New Federalism, the expectation is that Mexico will move toward the Coordinate model (much more so than to the Iverlapping model).

In conclusion, I wish to underscore the persistence of the centralization-decentralization debate, not only in the United States, but especially in Mexico -- moving through time from the colonial Diputación Provincial to the New Federalism of the 1990s.

La descentralización en centroamérica: elementos de comparación con México

Tonatiuh Guillén Lopez

El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios de Administración Pública

En el presente documento se exponen de manera muy breve seis comentarios sobre la descentralización y el federalismo que pueden derivarse de la comparación entre los casos de México, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. Los temas y perspectivas seccionadas fueron definidas en función del caso mexicano y del debate público y académico que han motivado.

1. Descentralización y coyuntura contemporánea del Estado

Con diferente intensidad y condiciones, México y todos los países de América Central se encuentran en dinámicas de descentralización gubernamental. La descentralización resulta así una constante de la actual estructura de gobierno, inserta en un debate más amplio sobre la reforma del Estado; y dentro del discurso público, asociada directamente con la reforma democrática. Considerando la generalidad de la descentralización, la pregunta que se deriva es si se trata de un proceso internacional de mayor escala que está configurando una nueva forma del Estado en la etapa de globalización económica. La característica esencial sería el relativo descenso del perfil de los gobiernos nacionales y un ascenso de la relevancia pública de los gobiernos regionales y locales.

2. Descentralización y federalismo

La comparación entre los casos mexicano y centroamericano refleja una primera distinción obvia entre descentralización y federalismo, pues en Costa Rica, Nicaragua y El Salvador transcurren iniciativas de descentralización dentro de sistemas de gobierno no federales. No obstante, la discusión pública en México asocia directamente la descentralización con el federalismo, confundiendo las particularidades de cada concepto y, particularmente, excluyendo el esencial contenido político del segundo. En la medida que la descentralización no adquiere un perfil federalista, ni construye los espacios insituacionales de negociación política que este supone. El resultado es una descentralización "centralista" por su dinámica y, en el extremo, convertida en desconcentración en la medida que las instituciones receptoras no son reconocidas como interlocutores efectivos en la negociación política intergubernamental.

La situación anterior conduce a establecer otra distinción entre el federalismo -entendido como una negociación intergubernamental de naturaleza política- y, por otra parte, la ampliación de las capacidades y funciones de los gobiernos estatales y municipales mediante las políticas de descentralización. Hasta el momento, la descentralización en México se dirige al segundo escenario, si bien es cierto que éste presiona y estimula las condiciones para la construcción del primero.

3. Los factores determinantes de la descentralización

La comparación entre México, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador nos muestra una fuerte asociación entre las estrategias de descentralización y la reestructuración de las finanzas públicas de los gobiernos nacionales. Esta última, a su vez, determinada por la crisis económica y sus efectos negativos en la balanza de pagos nacionales y en la deuda pública externa. En este contexto, la descentralización surge como una estrategia consistente con el ajuste de las finanzas públicas de los gobiernos nacionales. De esta manera, puede considerarse a la crisis económica como un factor estructural que impulsa las políticas de descentralización, sin por ello establecer una relación mecánica entre la dimensión económica y política. Los actores de la política son los decisivos en la definición de las alternativas dado el escenario estructural socioeconómico.

Precisamente, el encuentro entre descentralización y reestructuración de las finanzas nacionales ha sido estimulada y condicionada -mediante sus instrumentos de negociación financieros- por instituciones internacionales como la Agencia for International Development (AID) estadounidense y el Fondo Monetario Internacional (FMI). El papel de ambas instituciones ha sido muy evidente en los casos centroamericanos en la reestructuración de las finanzas públicas y en la descentralización; respecto a México, ha sido más decisivo el rol de la segunda (si bien más discreto). En todo caso, el rasgo común es el papel determinante de las instituciones internacionales -multilaterales o del gobierno de Estados Unidos- en la configuración de las estrategias de descentralización. Cabe aclarar que en el caso mexicano los factores y actores internos favorables a la descentralización. Cabe aclarar que en el caso mexicano los factores y actores internos favorables a la descentralización tienen un papel mucho más decisivo que en la experiencia centroamericana; no obstante, no pierden relevancia la crisis económica y las instituciones internacionales.

Por otra parte -y restringido a las experiencias de Nicaragua y El Salvador-, la descentralización ha tenido como factor determinante a los periodos de guerra que destruyeron físicamente al aparato público nacional en algunas regiones y, en general, lo debilitaron en su distribución territorial. En estas condiciones, las sociedades locales y sus gobiernos asumieron en los hechos la solución de sus necesidades colectivas, como educación, salud, vivienda, servicios públicos, con independencia de si trataba de funciones de los gobiernos nacionales. La descentralización ocurrió así fuera de algún marco normativo y fuera de un acuerdo intergubernamental, por lo que está pendiente su actualización legal.

Factores contrarios a la descentralización

En los casos de Nicaragua y El Salvador, paradójicamente la principal resistencia a las estrategias de descentralización es la consolidación institucional del Estado y, específicamente, de los gobiernos nacionales derivada de la estabilidad política. La estabilidad política y, más puntualmente, los intereses inmediatos de los actores en la administración del gobierno, generan una inercia que resiste a las políticas de descentralización, particularmente a aquellas que implican debilitar su capacidad o control del poder político. En el caso de Costa Rica esta resistencia política y burocrática se expresa con mayor intensidad, dados los fuertes intereses contruidos alrededor del modelo centralista de la política y del gobierno tan estrechamente articulados. En suma, la reconstrucción del centralismo en la estructura de gobierno y en el sistema político.

Un ejemplo relativamente menor pero sintomático de las resistencias burocráticas y de poder a la descentralización, puede identificarse en la inercia que experimentan las instituciones de los gobiernos centrales dedicadas a apoyar a los gobiernos locales. De instituciones de apoyo, giran rápidamente a instituciones de regulación y de control, como especialmente muestran los casos de El Salvador y Costa Rica. La excepción es Nicaragua, cuya institución nacional de apoyo a los municipios tiene una junta de gobierno con activa presencia de los propios gobiernos municipales, lo que permite salvaguardar mejor sus intereses (el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal).

Considerando la inercia anterior, para consolidar la descentralización se requiere de una estrategia de Estado, integral y con objetivos de largo plazo, capaz de trascender los intereses inmediatos de burocracias y gobiernos. Pero ese tipo de estrategia y los actores que la han concebido solamente han surgido en periodos muy específicos, como ocurrió en la primera etapa del FSLN en el gobierno de Nicaragua. La inercia dominante son las *estrategias de gobierno*, construidas por actores e iniciativas relativamente inmediatas, que avanzan (o retraen) la descentralización hasta donde resulta pertinente a sus intereses políticos o de burocracia gubernamental.

Que las estrategias de Estado o de gobierno sean tan decisivas se explica por el centralismo de la estructura de gobierno y de poder político vigentes en Centroamérica y México, que hace imprescindible la voluntad política de los actores hacia iniciativas como la descentralización. Por supuesto, otra es la dinámica entre descentralización y centralismo en estructuras de gobierno y de poder federalistas (como en Estados Unidos o en la Unión Europea), en donde las estrategias de Estado y de gobierno no dependen de un solo eje principal.

5. Descentralización y democracia

Por otra parte, la experiencia comparada entre México y los países centroamericanos muestra que entre descentralización y democracia no existe una relación directa ni de causalidad necesaria. La primera puede incrementar las capacidades instrumentales y las atribuciones de los gobiernos locales, pero no transformar los procedimientos de decisión, sujetos a un *diseño* institucional autoritario y/o no plurales en los casos de México, Nicaragua, El Salvador y, con menor intensidad, en Costa Rica. Ese *diseño* institucional no es modificado por la descentralización, sino que requiere una agenda de reforma política específica.

6. Descentralización y capacidades de los gobiernos locales

La mayoría de los gobiernos locales en Centroamérica son de *peque-a* o *peque-isma* escala, como ocurre en México. Esta situación implica la virtual inexistencia de aparatos de gobierno, en sentido estricto, lo que no ha obstaculizado a los programas de descentralización en los países centroamericanos o los programas de autogestión. En estos casos, la insuficiencia de capacidades locales son suplidas por la organización social, que en no pocas ocasiones es responsable de la promoción, organización y ejecución de proyectos específicos de descentralización o de inversión pública.

El debate sobre las capacidades de los gobiernos locales es decisivo para el diseño de las políticas de descentralización, sobre todo si estas se condicionan a determinadas capacidades mínimas. El dilema está entre diseñar programas de descentralización *para construir capacidades* de los gobiernos locales o bien diseñar programas que *supongan esas capacidades*. En el segundo caso, la descentralización sólo beneficiaría a los gobiernos y regiones ya desarrolladas y, por lo mismo, su efecto sería ampliar la desigualdad socioeconómica entre regiones. Las regiones marginadas no tendrían oportunidad de avanzar en su desarrollo mediante iniciativas previas.

La experiencia centroamericana muestra que son posibles iniciativas de descentralización sin presuponer determinadas capacidades de los gobiernos locales y, por el otro lado, que la medición de esas capacidades puede ser no gubernamental, es decir, incluyendo los recursos y organización de las sociedades locales.

Un verdadero federalismo: una de las claves para la transición mexicana

Luis Javier Garrido

Universidad Nacional Autónoma de México

El levantamiento armado del EZLN el 1 de enero de 1994 subrayó una situación clara en México: hasta dónde las políticas centralistas en lo político y en lo económico han creado las condiciones para la explotación de una entidad, y cómo la transición política no puede reducirse a expedir una nueva legislación en lo político-electoral, sino que tiene que enfrentar el problema del sistema político en su conjunto.

México nació al Federalismo en condiciones propicias para ello, como lo demuestran los estudios de Nettie Lee Benson, pero las experiencias centralizadoras del Porfiriato en el siglo XIX y del régimen de Partido de Estado establecido a partir de 1929 fueron configurando un centralismo de hecho que terminó por convertirse en una "camisa de fuerza" para la Nación y que hace hoy inviable cualquier proyecto económico.

La actual discusión sobre el Federalismo parece olvidar dos aspectos esenciales. El primero, es que en el Pacto Federal, sustento de la Constitución, los estados cedieron algunas de sus atribuciones para crear el orden federal, y el segundo que el Federalismo supone la existencia de dos órdenes jurídicos (el "federal" y el "local") que se hallan en el mismo plano. Un régimen federal no puede por lo mismo "fortalecerse" por una graciosa cesión de facultades (que hace el Ejecutivo en nombre de la Federación) sino por el cumplimiento del marco legal y por cambios, para los cuales hace falta voluntad política.

El problema de la descentralización es por lo mismo, ante todo, un problema político.

El centralismo que ha caracterizado al régimen mexicano ha sido denunciado hasta por los mismos gobernantes pero nada se ha hecho por frenarlo, y ese parece ser el caso del gobierno actual. La propuesta de "nuevo Federalismo", adoptada como una estrategia política por el gobierno de Ernesto Zedillo, se funda en una visión tramposa de la realidad, pues parece suponer al que el (supuesto) "viejo" Federalismo tuvo plena vigencia en México, y b) que el régimen federal establecido por la Constitución Mexicana resulta hoy "insuficiente" en el marco de las políticas de "libre mercado" que adoptaron los gobiernos mexicanos a partir de 1982, lo cual no es exacto.

Una cuestión central en torno al proceso mexicano sería por lo tanto la de preguntarse si existe un verdadero proceso de descentralización del poder, que sustente un verdadero federalismo, o si no estamos, por el contrario, ante un proceso de refuncionalización del antiguo "sistema", fundado en un Partido de Estado y en un presidencialismo centralizador.

Admitir con ligereza hay un proceso de edificación de un "nuevo federalismo" sería por lo tanto faltar a la verdad. En el escenario mexicano existen cuatro elementos que podrían hacer creer una

descentralización, pero los hechos demuestran lo contrario: a) la existencia de 4 gobernadores no priístas (Chihuahua, Baja California, Jalisco y Guanajuato) pierde trascendencia porque los aparatos del gobierno federal siguen teniendo un peso definitivo en la vida de esas entidades; b) las reformas a la administración (en especial en materias de educación y de salud) no han pasado a ser más que procesos de desconcentración; c) el estatuto político del Distrito Federal se ha reformado sólo a medias ya que el gobernador y la Asamblea legislativa no tendrán plenos poderes y no se ha restablecido el régimen municipal; y en fin, d) la autonomía indígena sigue siendo una promesa incumplida.

El presidencialismo centralizador sigue plenamente vigente, y mientras los Municipios sólo perciben el 5% de la recaudación fiscal los gobiernos estatales continúan teniendo menos atribuciones en sus entidades que el gobierno federal. Las evidencias de los últimos años muestran que si bien el régimen ha aceptado que candidatos de la oposición accedan en mayor número a cargos de elección, en lo esencial persisten las mismas estructuras centralistas de facto. De la misma manera continúan expidiéndose leyes que acrecientan las atribuciones del gobierno federal (y del Ejecutivo), como ha acontecido recientemente en materia penal, fiscal y de seguridad pública, y algo mucho más grave: al mismo tiempo que se sigue controlando a los gobiernos locales y a los ayuntamientos por la vía de los recursos económicos, en las nuevas leyes se deja un gran margen de discrecionalidad al Ejecutivo federal y se establece una lógica de relación entre la Federación y los estados que se funda en el principio de que todo es "negociable": incluso las facultades legales.

Los riesgos de un proceso de descentralización son muchos y el principal es sin duda el de que con un discurso supuestamente "federalista" se busque profundizar el desmantelamiento del Estado Mexicano (es decir, del orden legal), lo que traería como consecuencia que tuviéramos no estados libres y autónomos unidos en un Pacto federal sino una República centralizada en lo político y en la que los estados queden a la merced de los grandes consorcios transnacionales, como a veces se plantea en las reuniones de gobernadores del Norte de México o los Estados Unidos. A este respecto vale recordar que en el régimen constitucional mexicano los estados no pueden "contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones o con sociedades o particulares extranjeros, según el artículo 117, fracción VIII de la Constitución.

La descentralización requiere por lo mismo una reforma política de fondo simultánea a la reforma administrativa. La descentralización es un fenómeno político (ceder atribuciones) y no administrativo (desconcentrar servicios) y por lo mismo en el caso mexicano supone a) reformas constitucionales y legales, que contemplen la experiencia centralista y centralizadora del siglo XX, y b) reformas de hecho que implicarían en lo político no sólo la separación entre el Partido y el gobierno, sino un verdadero desmantelamiento del "sistema" de Partido de Estado, que no sólo pasara por el PRI sino por las organizaciones sociales y los medios de comunicación.

El hecho de que el PRI no haya tenido la capacidad de romper su dependencia con el régimen y volverse una organización democrática tiene enormes consecuencias para la vida del país. El día que los priístas terminen con la "disciplina de partido", los gobernadores del PRI, por ejemplo, tendrían otra relación con el centro.

La discusión del tema es de extrema importancia porque las políticas anunciadas de manera voluntarista entrañan riesgos, en particular por el proceso de globalización. Al haber cedido el gobierno federal facultades en materia política y económica (cartas de intención al FMI, NAFTA) creándose un orden jurídico supranacional, la Federación se ha debilitado, pero también los estados. El desafío es por consiguiente que el proceso de federalización cree estados autónomos, pero unidos fuertemente en la Federación mexicana, y que no sean frágiles ante las fuerzas transnacionales.

La experiencia del siglo XX enseña en México que hay que fortalecer al Federalismo originario, reafirmando los derechos de los estados que en la práctica fue haciendo suyos el gobierno federal (o "la Federación"), es decir el Congreso de la Unión: lo que equivale a decir el Presidente de la República. Redistribuir las atribuciones implica cambiar prácticas y fortalecer una nueva cultura política federalista, pero también cambiar leyes para fortalecer el pacto originario, y entre éstas se podrían proponer tres:

a) En un país con una población indígena no puede existir un verdadero federalismo si no se consolida una autonomía de los pueblos indígenas, entendiendo ésta como una forma de descentralización política. Los acuerdos de San Andrés Sankamchen de los Pobres de 1996 entre el gobierno y el EZLN y el compromiso de reformar el artículo 4 constitucional serían el primer paso para ello.

b) La segunda gran reforma que se requeriría la de los ingresos públicos y en especial la tributaria, que implicaría reformar los artículos 115 y 116 constitucionales para garantizar por Ley a los estados y a los municipios un porcentaje de los recursos públicos, a fin por ejemplo de que los municipios contaran con el 20% de éstos, los estados con el 30% y la Federación con el 50% restante.

c) La tercera y última reforma, y acaso la más importante, supondría crear un verdadero Poder Judicial Federal, clave de la transición mexicana, ya que éste tiene la lata responsabilidad de interpretar la Constitución y zanjar los diferendos de los estados con la Federación.

El Federalismo es un sistema de descentralización del poder que implica una distribución de facultades entre dos órdenes legales, el Federal y el Local, que están en igualdad, y por lo mismo no puede reedificarse, como se pretende ahora en México, a través de la (aparente) cesión que hace el Ejecutivo federal de facultades que no le pertenecen, sea esto como un acto "generoso" o por la vía de "convenios" o "acuerdos" entre la Federación y los estados.

El régimen federal ha de estar claramente definido en la Ley suprema del país, y esta es una tarea de enorme importancia. La revisión del marco federal debe hacerla por lo tanto el órgano revisor de la Constitución (el Congreso General y las Legislaturas locales), pero es de tal magnitud que sería sin duda una tarea central de un nuevo Congreso Constituyente, cuya reunión ha sido propuesta por diversas fuerzas políticas.

Erring on the Extremes: Federal-State Relations and Gubernatorial Politics in Yucatan

Steven Barracca

Department of Government, University of Texas at Austin

Using a case study of presidential involvement in gubernatorial politics in the state of Yucatan, this paper posits the thesis that the Mexican national government has erred on two extremes in its practice of federalism. On one extreme is the well known traditional pattern of presidentialism, characterized by excessive presidential involvement in state politics through "meta-constitutional" and "anti constitutional" practices. In the realm of Yucatan gubernatorial politics the presidentialist pattern has been manifested by the imposition and removal of two constitutionally elected governors in the past 12 years, events which have had a negative impact on the state's economic and political development.

On the other extreme is the way that President Zedillo is exercising presidential power under the initiative of "New Federalism". Events early in the Zedillo administration suggest that instead of intervening in state politics in an excessive manner, "New Federalism" is characterized by a deficient use of presidential power to uphold state and federal law when they are infringed upon at the state level. In the case of Yucatan, this deficient use of power was evident in the Zedillo administration's failure to take action against electoral fraud during the May 1995 state elections.

Both these patterns of federalism are problematic because they share the common characteristic that they undermine the rule of law; presidentialism by permitting the president to directly infringe on the laws and the New Federalism by having the president fail to intervene in state politics to uphold the law. It is argued that both these old and new "federalisms" are a perversion of an authentic federalism which requires the federal government to both respect federal and state laws and intervene in state politics to uphold these laws when they are not upheld by state governments.

Two aspects of the New Federalism initiative as it relates to elections are President Zedillo's commitments not to get involved in the process of candidate selection at the state level and not to intervene in the process of resolving electoral disputes, but allowing local electoral tribunals to handle the cases.

Coming six months after Zedillo assumed the presidency, the state elections in Yucatan were an early test of Zedillo's new policy. A number of political commentators have argued that the policy has been a failure. They point to the Yucatan elections and other states where hardline governors have been able to engage in anti-democratic practices with relative impunity. Adolfo Aguilar Zinser said that the case of Yucatan (among others) was an example of a "perverse federalism". Jose Antonio Crespo called it a battle between "federalism and feudalism", and Ernesto Julio Teissier called it a resurgence of "neocaciquismo".

Why were the Yucatan elections an example of this "perverse federalism"? First, pre-electoral events

demonstrated that the PRI's candidate for Governor, Victor Cervera Pacheco, had an undue influence over the state's electoral courts. Cervera's wife, as a member of the State Superior Court, was directly involved in appointing the magistrates to serve on the state's highest electoral court, the Superior Electoral Court. She did not excuse herself from the process, despite being asked to do so by the opposition. Moreover, Cervera's grandson was named technical secretary of the State Electoral Commission. As technical secretary he was in a position to designate polling officials. Finally, gaining the cooperation of the President of the State Electoral Commission, Cervera was able to halt an effort to use a computerized tally sheet system that is designed to make the alteration of electoral documents more difficult.

The proceedings on election day were also marred by "irregularities". In the days following the election the parties filed a total of 600 written protests with the electoral tribunals. These protests covered 600 different polling stations, 40% of the total 1,527 polling stations in the state. The PAN filed 325 written protests covering the same number of polling stations. This represented 21% of the total number of polling booths in the state. Of the 325 written protest filed by the PAN some of the more common irregularities were the following: In 135 polling stations there were errors or fraudulent intent in the distribution and computation of ballots. For instance, in some cases there were more ballots distributed than voters registered to vote. In other cases just the opposite; more voters than ballots. In yet other cases, there were errors in tabulating vote totals, as well as blank spaces left in the tally sheets, making it difficult to ascertain the actual vote. In another 109 polling stations polling officials selected through authorized mechanisms were replaced by unauthorized polling officials. Irregularities at other polling stations that were formally protested included four polling stations where voters were impeded from voting because the stations closed early; six polling stations which were placed in locations different from the one authorized; six polling stations where people who were not listed on the voting registry or who did not have voting credentials were allowed to vote; and nineteen polling stations where either voters were pressured by PRI officials, violence and pressure were used against polling officials, and/or the secrecy of the vote was violated.

In the process of resolving these formal protests, the rulings handed down by the state's electoral courts, raised doubts about the impartiality of these tribunals. The first court to rule on the protests was the State Electoral Court, or TEE (Tribunal Estatal Electoral). The TEE rejected all but a few of the written protests, dismissing the majority of them on what appeared to be either false or frivolous grounds. For instance, in a few cases the Court falsely accused the PAN of not submitting the proper documentation, or of not submitting it on time. The TEE also falsely stated that the officials of the PAN who submitted the protests did not have the proper authority to do so. Moreover, in clear violation of the state's electoral law, the Court did not consider the presence of unauthorized electoral officials grounds for annulling electoral results. The magistrates also filled in missing information on the tally sheets, a action which is illegal . Finally, the TEE ignored federal precedent and ruled that the failure to record the necessary information on the tally sheets was not sufficient grounds for annulling votes. The court of last resort, the TSE (Tribunal Superior Electoral), upheld these rulings.

Aguilar, Crespo, and Teissier have posited a thesis regarding New Federalism. They argue that the simultaneous efforts of Zedillo to end presidentialism and promote federalism are in conflict. This is so

because the scaling back of presidentialist involvement in the states is creating a vacuum of power that is being filled in by governors and other local caciques who are using federalism as a screen to maintain power through illegal and anti-democratic practices. It is argued here that this does not mean that Mexico needs a return to presidentialism in its traditional form. Mexico needs a strong presidency. However, it needs a strong executive who works to uphold state and federal laws and uses meta-constitutional powers to uphold federal and republican principles. Given the failure of the state electoral courts in Yucatan, Zedillo should have had the Federal Electoral Institute intervene in the Yucatacan elections to administer justice.

Políticas territoriales y nuevo federalismo

Manuel Perlo Cohen

Resumen:

Nuestra reflexión parte de la idea de que los factores de carácter territorial no han sido suficientemente considerados dentro de la discusión sobre el nuevo federalismo en México. La presentación intenta exponer los principales factores que están determinando la dinámica territorial de México, analizar su expresión espacial, hacer una revisión de las principales políticas de tipo territorial y finalmente expone algunas ideas sobre la necesidad de desarrollar lo que denominamos Federalismo Territorial.

Contenido

I. Factores estructurales condicionantes de la dinámica territorial

- 1) La transición demográfica
- 2) La revolución científico tecnológica
- 3) La reestructuración económica
- 4) El proceso de globalización

II. Principales cambios en la dinámica territorial

- 1) Creciente flexibilización
- 2) Disminución del papel y la importancia de la distancia física dentro de la economía
- 3) Cambio en la naturaleza de las ventajas comparativas
- 4) Nuevo papel e importancia estratégica de las ciudades y regiones
- 5) Los procesos de concentración y desconcentración tienen lugar simultáneamente
- 6) La experiencia humana se desenvuelve simultáneamente en distintas dimensiones territoriales
- 7) Aparecen nuevas formas de organización territorial (technopololes, la ciudad global, áreas metropolitanas policéntricas).

III. Cambios territoriales en México

- 1) Creciente urbanización del territorio nacional
- 2) Aumento de la concentración metropolitana
- 3) Consolidación de la megalópolis del centro
- 4) Aparición de nuevas megalópolis
- 5) Intensificación de los procesos de concentración y desconcentración económica en el territorio.
- 6) Flexibilización de ciertas entidades territoriales
- 7) Formación de zonas autárquicas
- 8) Reorientación de los flujos migratorios
- 9) Profundización de las desigualdades regionales

IV. Las políticas territoriales en México

- 1) En México se ha carecido de una política territorial integral y coherente

- 2) Existe una desarticulación entre las políticas territoriales y la política de desarrollo
- 3) Las políticas territoriales han estado demasiado centralizadas en manos del gobierno federal

Necesidad de desarrollar un federalismo territorial

- 1) Hay que conferirles a los estados y municipios del país mayores atribuciones, competencias y facultades en materia de organización territorial
- 2) El país requiere de nuevas formas de organización territorial (asociaciones regionales, gobiernos y coordinación metropolitana, asociación de municipios)
- 3) Es necesario reformar la legislación vigente en materia de organización territorial

Nuevo federalismo, coordinación intergubernamental y política de desarrollo regional-industrial en México

José Luis Méndez

El Colegio de México

Como es bien sabido, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo ha propuesto un "Nuevo Federalismo". Sin embargo, creo que hay aquí un descuido histórico y conceptual, ya que éste ni es nuevo ni es federalismo. No es nuevo porque en México hay una corriente federalista que data de cuando menos principios del siglo XIX. No puede ser federalismo porque éste no es una estructura formal sino una tendencia o corriente, es decir, una actitud que un gobierno pueda "renovar" en unos años. Más que a un Nuevo Federalismo--que además es término copiado de los Estados Unidos--creo que el presidente debería referirse a una "Nueva Federación", ya que el cambio de las estructuras formales es lo que en realidad está a su alcance.

Ahora bien, el reto de esta nueva Federación no consiste únicamente en descentralizar, sino en lograr una distribución equilibrada y apropiada de funciones entre instancias, y en desarrollar estructuras actitudes conducentes a una adecuada coordinación inter-gubernamental. De hecho, más que hacia una distribución de funciones enteras entre instancias, la tendencia debería ser hacia la distribución de tareas o aspectos específicos de dichas funciones. Así, más que el federalismo en su sentido "dualista" primigenio, el objetivo debe ser la coordinación intergubernamental. Por un lado, así lo exige las tareas actuales de gobierno, que ante la creciente complejidad requieren de respuestas más flexibles y rápidas. Por el otro, será difícil que el centro realmente descentralice si no se puede establecer un sistema de RIGs que evite la fragmentación, descoordinación e ineficacia. No basta con señalar que hace falta voluntad política para descentralizar, sino también demostrar que es posible hacerlo sin que la nación se desarticule o los servicios públicos sufran.

Más que en desolver funciones y recursos, o establecer comisiones o consejos regionales o locales, la capacidad, eficiencia --y quizá inclusive democracia- del Estado residen en el desarrollo de redes y sinergias intergubernamentales efectivas. Estas redes implican aspectos fiscales, políticos y administrativos de tipo formal pero también informal. En mi opinión tales redes se pueden construir a través de la "fabricación" y cierre gradual de una gran pinza, cuyos abrazos serían, por un lado, la reestructuración estratégica de los arreglos formales (vgr. constitucionales) y fiscales y, por el otro, el desarrollo de intensos procesos de "habilitación", profesionalización e institucionalización, tanto de las instancias político-administrativas como de los grupos sociales, que permitan la mencionada coordinación entre agencias e instancias de gobierno.

El estudio de la política de desarrollo regional de la actual administración del presidente Zedillo muestra que la coordinación entre las agencias no necesariamente se está dando o se dará. Por ejemplo, tanto SECOFI como SEDESOL tienen una política de desarrollo regional, pero cada una tiene su propio sistema de formulación de dicha política. La primera está funcionando vía sus Comités Estatales de

Peque-a y Mediana Empresa (se han establecido 26; algunos estados, como Chihuahua, no han querido crearlos), mientras que la segunda lo ha hecho via sus Consejos de Desarrollo Urbano (establecidos en 86 ciudades hasta ahora). Así, ambas secretarías parecen estar permitiendo una mayor participación de actores a nivel estatal o municipal. Según se nos informa, más que imponer instrumentos, SECOFI está ofreciendo a los estados una carpeta de programas, de entre los cuales ellos escogen. También está desarrollando los "Creces", órganos promotores y consultores que manejará la iniciativa privada, por lo que se están dando también mayores espacios al sector privado. Existen además y 5 leyes estatales de fomento económico. SECOFI está poniendo énfasis en los agrupamientos industriales, que por supuesto se expresan regionalmente. SEDESOL por su parte ha elaborado un sistema de corredores regionales con una idea similar.

La propuesta de los agrupamientos industriales y los polos de desarrollo es ya vieja. La idea de que "sólo se puede desconcentrar concentrando" ya estaba por ejemplo en el plan industrial 1978-1981. Sin embargo, hasta ahora el Estado no ha sido capaz de implementar una política de desarrollo regional, y éste se ha dado de manera concentrada y desordenada. El problema ha sido la falta de coordinación entre agencias y entre instancias de gobierno alrededor de una política de desarrollo regional clara. Es meritorio que el presidente Zedillo haya decidido priorizar la descentralización. Sin embargo, está por verse si durante su administración los distintos sistemas regionales y de planeación se coordinarán. Como se-alamos, la clave para que ello se dé está además de en las estructuras formales, en el profesionalismo y la capacitación, es decir, en que los actores funcionen con actitudes, capacidades y lenguajes semejantes.

Federalism in the Americas: Comparative Perspectives, Rhythms and Challenges

John Bailey

Georgetown University, Department of Government

A focus on federalism, by its very nature, concentrates on an institutional level of analysis. The focus assumes that institutions--taken generally to mean patterned, valued ways of doing politics--are important for an understanding of how political life works, in this case in center-periphery relations in Mexico. It is interesting to comment on a panel whose purpose is to look at historical and comparative dimensions of the topic as a way to create a context for the various panels that follow. My contribution might to be suggest how the institutional and Mexico focus of our meeting might connect with and be enriched by related conversations taking place at other levels of analysis that emphasize culture, structure, and human agency, or how individual choices affect institutional change.

First, it's important to note the "rhythm" idea in the subtitle of our panel. Professor Rodriguez usefully reviewed stages in the evolution of federalism in the United States, and Dr. Garrido reminded us about historical perspectives on federalism in Mexico. I would note as well how a "long wave" notion of global politics helps us put federalism in perspective. For nearly fifty years a bipolar tension between the United States and the Soviet Union shaped world politics. One of the many consequences of that tension was the discipline it impose on nation states as members of alliances. In turn, the discipline strengthened the central governments and military establishments of nation-states. The collapse of the bipolar system, along with "globalization," has had the dual effect of strengthening supra-national and subnational forces, while weakening the central-government level of nation-states. Instability has been another response, as we've seen in rapid turnover of governments in both developed and developing countries. And new forces unleashed at the regional and local levels will affect federal arrangements.

Keeping with the notion of rhythm, Tonatiuh Guillen noted how, in the case of Central American countries, leaders found certain points, or openings, when options of strengthening local government fit well with broader projects of stabilization and structural adjustment.

Joseph Scarpaci's discussion of Cuba reminds us of the connections between federalism and the broader structural conversation about the reorganization of finance and production at the global level. He showed how nes patterns of investment are having a determinant effect on organization of state-local relations, much to the disadvantage of Cuba's local governments. These trends will appear in the case of Mexico as well.

Professors Scarpaci and Guillen dealt directly with the fiscal crisis of the modern state, a central driving force in efforts to promote efficiency. We see implications of the trend at the supra-national level as well as at the sub-national. For example, the European union has embarked on an ambitious drive to achieve monetary union by the year 2000. This goal implies that governments reduce their annual borrowing requirements to no more than 3 percent of GDP; paring deficits to that level will imply painful political

choices. Perhaps more prevalent is the tendency of central governments to shift varieties of programs to regional and local levels, in good part to shift fiscal burdens as well.

We also heard, especially in the presentations by Dr. Garrido and Dr. Guillen as well as in the introductory remarks by Prof. Rodriguez, how federalism is a central theme in democracy. The notion, for example, that experience with governance at the local and regional levels is essential to the successful functioning of an extended nation-state. The combination of fiscal crisis and democratization suggests that the federalism focus can be usefully connected with the conversation about the "dual transition" underway in Latin America and elsewhere. That is, federalism and center-periphery relations is an understudied theme in the work on stabilization and structural adjustment in the context of democratic transitions and consolidation.

Finally, a focus on institutions emphasizes the nation-state and leads us to think in terms of a central government's dealings with units within its extended territory. It seems to me that we need to think in terms of regions within and beyond the territories of the nation-state. For example, ethnicity is an important factor in center-periphery relations, as Dr. Garrido's note about the Zapatista rebellion reminds us. Perhaps a notion of "social geography," to include ethnicity, could be useful. Similarly, with two geographers here on the panel, I'm preaching to the choir in suggesting that economic regions are critical to our interest in federal institutions. I was impressed to learn that Canada, for example, that 80 percent of the Canadian population lives within three hours of a major U.S. shopping center. With the 20-some million Canadians spread so thinly along a 5,000-mile border with the United States, the north-south forces can overwhelm the Canadian central government's efforts to preserve a strong east-west loyalty. If we shift this notion to Mexico, the obvious reference is the border region with the United States. Also, if we take a broader perspective, it is important to view Mexican (along with Canadian and U.S.) federalism through the optic of North American economic integration. This implies both a structural focus on how new patterns of production and investment are shaping regional growth (and decline) as well as an institutional focus on how new bureaucracies and programs, for example the NADBank, are affecting existing state and local governments on both sides of both borders.

Summary of Remarks

Lawrence S. Graham

Institute of Latin American Studies, University of Texas at Austin

In responding specifically both to Victoria Rodriguez's and Luis Garrido's papers, there are two points I would like to make. First, if we place Mexico in comparative context and contrast it with Brazil's experience with federalism, there are notable differences. While politics and government in both countries are influenced very much by wide variations among their regions and one can point to the regionalization of national politics in the present period, what makes Brazil different is the existence of substantial state and local autonomy. Brazil's new federalism is very much a case of a functioning federal system in which meaningful autonomy and distinct policy arenas operate at the national, state, and local level. Seen from this vantage point, Mexican federalism remains formalistic, present in the institutions of government but very much constrained in the political process at large. Second, Luis Garrido's point that, despite all the discussion of democratization and the transition to a federalist democracy, the apparatus of the state remains highly centralized is one with which I am in agreement. Again, the contrasts between Brazil and Mexico are great on this dimension. What has taken place in Brazil with the return to democracy and under the Constitution of 1998 is devolution of power to state and local governments. In so doing, the apparatus of the central government, which was so powerful and dominant during Brazil's 20 years of authoritarian rule, has been weakened substantially. The most visible aspect of this decentralization of power is to be seen in the shift of the locus of debates over social policy issues from the federal government to state and local governments. What is different about the current administrations in the two countries is that, while Fernando Henrique Cardoso has tackled the issues of reforming the constitution to increase the powers of the federal government in order to re-establish the ability of the Brazilian presidency to undertake institutional reform. Ernesto Zedillo has yet to engage decisively reform of the state. Until the concentration of resources and decision-making authority in economic and social policy in the Presidency of the Republic and key central government ministries is reduced, one will not be able to speak of meaningful federalism in Mexico.

Education, Decentralization and Not-So-New Federalism

Alfonso Iracheta

General Director of Planning of the Government of the State of Mexico

El debate en torno a la descentralización educativa en México, podría tener las siguientes vertientes:

1. El sentido de la descentralización en cuanto a capacidad real a nivel estatal para determinar las orientaciones educativas, frente a la idea de la educación pública nacional. Los ejemplos recientes evidencian que estamos ante una confrontación ideológico-política del 'ser' de la educación.
2. El traslado de funciones y recursos suficientes para hablar realmente de sistemas estatales de educación.
3. Solución a los problemas históricos de la educación y no solo traslado a las entidades federativas (ejemplo: SENTE y CENTE; reestructuración administrativa).

Con relación a la primera, el tema central es sumamente político ya que implica aceptar poner a discusión el modelo educativo mexicano, especialmente lo relativo a su enfoque ideológico (ej. religión, sexualidad, etc.) El gobierno del estado de Guanajuato (PAN), ha puesto en circulación textos para maestros que no fueron reconocidos por la SEP. Igualmente, la Federación de Universidades Privadas propuso eliminar el término "pública" del nombre de la Secretaría de Educación Pública.

Con relación a la segunda, no obstante que con la federalización de 1992 se trasladaron los recursos y el personal a las entidades, se hizo simplemente como un cambio técnico, trasladando igualmente los problemas que antes existían. Como ello, se creó una competencia inadecuada entre los sistemas "estatales" y los federalizados, lo que algunos estados como el de México, ha generado la existencia de dos sistemas con más de 1 millón de alumnos y más de 100 mil maestros cada uno, administrados por una dependencia y por un organismo público, ambos bajo la coordinación de la Secretaría de Educación del estado.

El gobierno federal no resolvió la distribución de recursos para atender en su totalidad los sistemas educativos. Así, existen entidades que aportan desde el 45% de sus recursos para financiar el sector, hasta algunas que apenas aportan el 3.5%, siendo el promedio nacional de 24.5% (1994). En 1994, el 79% del gasto educativo total nacional era con cargo al presupuesto federal, lo que se ha dado en una tendencia a mayores aportaciones de esta esfera de gobierno, reduciéndose la aportación de recursos propios de las entidades federativas de 21.7% en 1992 a 24.5% en 1994.

Sin embargo, si se analiza este fenómeno con relación a las participaciones que reciben los estados, tenemos casos como Baja California, Chihuahua y Nuevo León por ejemplo que en 1994 aportaron el 87.6, 78.8 y 77.9% respectivamente de sus participaciones federales, al gasto educativo, mientras en el

extremo opuesto, estados como Hidalgo, Oaxaca y Aguascalientes aportaron el 8.4, 9.4 y 12.9% de sus participaciones respectivamente.

En síntesis, más que descentralización educativa, en México la política ha sido desconcentración de la función y de los recursos, misma que no ha sido completada.

Comentario sobre estado y gobierno local en México

Luís Frias Teneyuque

SEDUOP, Nuevo León El proceso descentralización es un fenómeno multidisciplinario que no solo tiene que ver con la Administración Pública sino con una dimensión política que tiene su origen fundamental en la Constitución Federal.

La descentralización no implica la distribución graciosa de competencias por parte del Ejecutivo Federal sino que por mandato Constitucional, el Gobierno Federal está obligado a ampliar la competencia de los Estados, sin embargo mientras las reglas de este proceso se sigan definiendo centralmente, difícilmente podrá hablarse de federalismo. Algunos ejemplos de las relaciones Federación-Estado podrían verse en los Convenios de Desarrollo Social, estos actos jurídicos más que consensuales son pactos de adhesión.

El papel de la Sociedad Civil tiene una mayor relevancia en los procesos de descentralización Estados-Municipios más que en los de la Federación al Estado por la cercanía de los Gobiernos Municipales a los grupos de población organizada que a su vez representan un nuevo agente que no se había contemplado en las anteriores experiencias.

La descentralización iniciada en la administración del Presidente Miguel de la Madrid fue limitado en los aspectos de salud y de educación; por lo que toca al fortalecimiento municipal, este no se logró totalmente en virtud de que la reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional no se cumplimentó por parte de las Legislaturas Locales, mismas que estaban obligadas a adecuarla conforme a dicha reforma la Legislación Estatal.

Es necesario tener muy claros los fines de la descentralización; porque surge ésta con mayor impulso en épocas de crisis y los problemas que en todos los órdenes de Gobierno de suscitan por la yuxtaposición de competencias legales, especialmente en el ámbito de la planeación, materia que está muy centralizada por el Gobierno Federal y que en el ámbito estatal tiene distintas regulaciones, instrumentos y planos, por ejemplo el del desarrollo, el urbanístico y el del ordenamiento ecológico, lo que arroja distintos elementos con un mismo fin y sobre un mismo territorio.

El nuevo proceso de descentralización de la actual administración federal no puede utilizar la misma metodología para las distintas áreas de la administración pública, en donde a partir de la firma de un Acuerdo de Coordinación global, se pretenden desprender los Convenios específicos. Esta metodología puede ocasionar problemas por ejemplo en el ámbito de la salud o en el de la ecología. Es necesario recoger las experiencias anteriores y atender las necesidades de cada entidad federativa dando a los procesos características graduales y de causalidad.

Es imperativo generar un diagnóstico de la legislación para identificar y eliminar los empalmes competenciales, replanteando un nuevo esquema constitucional que distribuya competencias impulsando la descentralización legislativa más que la consensual que es la que hemos puesto en práctica y ha

resultado limitado y onerosa.

Entre tanto es recomendable que en todas las entidades federativas se impulse la conclusión de la reforma de 1983 al 115 Constitucional adecuando para tal efecto las leyes locales para fortalecer las competencias municipales.

Un ejemplo un tanto limitado de descentralización legislativa se dá en la administración urbanística de Nuevo Leon, ya que la Ley de Desarrollo Urbano permite un doble esquema de distribución de competencias entre el Estado y el Municipio, permitiendo fortalecer a los Municipios que cuentan con mayor capacidad operativa, la limitante estriba en que se continúa contemplando el elemento consensual.

Otro aspecto que puede ponerse en práctica para favorecer al federalismo consiste en redimensionar el concepto legal de la concurrencia, haciendo énfasis en la libre autodeterminación que dentro del régimen interior de cada territorio federado, pueden realizar las legislaturas locales, sin violentar la cohesión nacional o al pacto federal.

Finalmente será de suma relevancia la revisión específica que se realice del marco legal de la planeación para evitar las duplicidades de instrumentos y la falta de cohesión entre las distintas materias del desarrollo, corresponsabilizando en la nueva normativa con mayor grado a los Estados y sus Municipios.

Roberto Ni-o Silva

Director of Political Development in the Government of Nuevo León

En primer lugar me adhiero a la idea de que modificar el federalismo sin tener plenamente definido el modelo al cual aspiramos pudiera parecer riesgos. Las inquietudes en materia de federalismo en cierta medida las aprecio un tanto aisladas, no vertebradas en función de un modelo específico consensado y que nos pudiera permitir arribar a cambios con resultados seguros, y si en cambio a situaciones no esperados al pretender modificar las partes sin una idea de totalidad.

Deseo ser reiterativo en la de idea de "totalida". El federalismo no podemos limarnos a concebirlo en su ámbito jurídico político. Me parece, encuentro una confusa implicación que se dan entre varias vertientes de análisis como son la del orden económico y administrativo con las orden jurídico-político. Percibo revoltura que exige se despejen los ámbitos.

Creo que tenemos que convencernos de que el federalismo no solo involucra aspectos del ámbito jurídico y político, sino por debajo de ambos conceptos, subyace una sociedad que antes de ser estado o régimen de derecho es una sociedad, ésta que será la sujeto de los cambios que desamos imprimirle. Se dice que el federalismo tiene entre otros propósitos fortalecer la democracia y reducir las muestras de autoritarismo, pero nosotros mismos como estudiosos del problema federalismo y que pregonamos un Nuevo Federalismo estamos procediendo de modo autoritario cuando deseamos operar un federalismo modificando las instancias del poder público sin atender la idiosincracia, valores y expectativa de las sociedad abierta.

Creo que el federalismo, sin dejar de lado los avance hasta ahora alcanzados, *implica*:

- 1. Una vertiente sociológica
- 2. Una vertiente antropológica
- 3. Una vertiente económica
- 4. Una vertiente jurídica
- 5. Una vertiente política
- 6. Una vertiente administrativa

Sugerimos se deslinde el impacto del Nuevo Federalismo en cada uno de estos ámbitos. Durante siglos nuestra sociedad -la sociedad mexicana- ha vivido de alguna manera un estado de bienestar, un modelo presidencialista, una iglesia que forma y modela conciencias, un municipio que permite inscribir al sujeto en su comunidad inmediata, así como existen otros indicadores que querrámoslo o no, definen la actitud y expectativas del individuo frente al estado, sea de modo racional o no us expectativa.

De los seis rubros, los primeros dos los aprecio pobremente valorados, el 3 medianamente, mientras los otros muy avanzados. Requiere en especial definir un marco social y antropológico del Nuevo Federalismo.

Adicionalmente, en el ámbito del Nuevo Federalismo deseo hacer hincapié en la insuficiente cultura de la planeación, sobre todo en los ámbitos estatal y municipal. Tenemos el Plan Nacional de Desarrollo donde den algunas directrices en esta materia, pero en ocasiones no es suficientemente valorado como instrumento rector amén de sus accidentes en las coyunturas de crisis. Una nueva cultura de la planeación una práctica efectiva en las acciones gubernamentales en las instancias estatales y municipales, podrá darle solidez a un Nuevo Federalismo.

The Changing Role of the Federation in Mexican Inter-governmental Relations: "Rendering unto Caesar that which is Caesar's"

Alfonso Iracheta

En un esquema de gobierno más vertical y autoritario que democrático -en el sentido europeo o norteamericano-, las relaciones estado-municipio tienden a reproducir el esquema federación-estado, en el sentido de mantener una dependencia política y de recursos financieros de los municipios hacia el poder ejecutivo de la entidad federativa. Esto es lógico en la medida que el traslado efectivo de poder a las autoridades locales implica pérdida de control.

En este contexto que corresponde a la realidad mexicana, en general el tema del federalismo y la descentralización, al igual que el análisis de las relaciones entre estados federados y municipios, podría ubicarse en el contexto mundial de pérdida de influencia de los sistemas políticos nacionales ante la emergencia de los locales. Asimismo, los fenómenos y combinaciones posibles en torno a políticas y acciones federalistas y descentralizadoras obligan a revisar cuidadosamente cada caso, no existiendo ni una visión uniforme de estos fenómenos, ni una propuesta única para su ejecución. También, debe tomarse en cuenta que, de manera asociada, se han puesto en práctica en México políticas privatizadoras de empresas productivas y de organismos de servicios públicos. Con relación a estos fenómenos, destacan los argumentos siguientes:

1. La descentralización y la privatización son fenómenos que se han integrado a un mismo proceso, no obstante que las presiones por descentralizar y por privatizar son muy diversas:

- Se presiona desde grupos y fuerzas políticas locales en busca de recuperar la autonomía constitucional reducida a lo largo de la historia moderna del país.
- Asimismo, desde grupos y fuerzas políticas locales en busca de recuperar la autonomía constitucional reducida a lo largo de la historia moderna del país.
- Finalmente, la descentralización y la privatización, son también el producto de sobrecargas en el gobierno nacional que al no poder operar los servicios involucrados, los traslada a las otras esferas de gobierno o al sector privado. Lo anterior porque el gobierno federal ha agotado su capacidad de crecer en proporción al crecimiento económico y porque se ha sobrecargado en el manejo de todo tipo de asuntos, servicios y conflictos, dejando a los gobiernos locales su atención.

2. Descentralizar implica reformar la política y actuar en ella (traslado de poder); en la administración pública y en la planeación gubernamental (traslado de funciones) y; en las políticas fiscales y financieras (traslado de recursos). Lo anterior implica ganar una mayor autonomía y avanzar mucho más en la democratización de la política local. Para ello, como argumenta Teune, se requieren diversas condiciones en los gobiernos locales a saber:

- Capacidad de expresarse, de influir en los procesos de desarrollo y de decidir insitucionalmente

de manera independiente a las autoridades de las otras esferas de gobierno (estatal y federal) -más poder político-.

- Autonomía para actuar de manera independiente en un número creciente de materias, fenómenos y sectores -más funciones sustantivas-.
- Autoridad y capacidad técnico-política para generar recursos propios y para cobrar más impuestos -más recursos financieros-.

En México es claro que ninguna de las condiciones anteriores está presente de manera amplia, no obstante los cambios surgidos en los últimos años.

En la primera, fuerzas políticas locales empiezan a manifestarse e influir de manera real en diversas ciudades mexicanas, frente a asuntos políticos estatales o nacionales. Ejemplos de esto han provenidos en principio de la oposición al partido oficial en diversos casos.

En la segunda, las limitaciones para asumir más funciones públicas relevantes y para actuar en los procesos de desarrollo local surgen de la legislación estatal o federal (ej. Ley de Planeación; Ley de Asentamientos Humanos, etc.), o de la falta de recursos (técnicos y financieros).

En la tercera, la capacidad de cobrar impuestos y generar ingresos a nivel estatal y municipal es muy baja en comparación con la federación. Recientemente, el Estado de México, trasladó el impuesto predial a los municipios, de manera que ellos cobren y asimismo determinen su ejercicio; igualmente con tarifas de agua, drenaje y otras. Los montos principales de ingresos, sin embargo, siguen siendo las participaciones y otros recursos federales (del orden de 80% para el estado y de 39.3% para los municipios). Por otro lado, la capacidad local para invertir en infraestructura y equipamientos es muy limitada; en el Estado de México por ejemplo, por fuente financiera en 1995, de toda la inversión pública anual, el 39.22% fue estatal; el 33.32% crédito; el 23.05% federal; el 2.91% de otras fuentes; el 0.83% municipal; el 0.69% directo. De los egresos de todos, los municipios del Estado de México para 1996, 26.4% corresponde a obras públicas y construcción, es decir a inversión en apoyo a la producción o el bienestar social; agregado, este monto es de casi 76.3 millones de pesos, equivalente a aproximadamente 100 millones de dólares y a un promedio anual por municipio de 6 millones 250 mil pesos u 800 mil dólares.

Si se analiza a nivel nacional, del total del gasto público, entre el 75 y el 80% lo realiza la Federación, entre el 16 y el 14% las 31 entidades federativas y entre el 9 y el 6% restante el 9 y el 6% restante los más de 2 mil 300 municipios.

Con relación a la planeación, si bien existe una separación clara de las atribuciones, especialmente entre el nivel federal y el estatal, no así entre este y el municipal. Entre los dos primeros existe la obligatoriedad de "armorizar" el Plan Estatal con el Nacional y sus programas. En el nivel municipal, la legislación, las orientaciones técnicas y las políticas de desarrollo están marcadas en el Plan Estatal y son retomadas por los ayuntamientos. En el desarrollo urbano, se llega al caso que los planes de centros de población importantes son realizados por el ejecutivo estatal y todos los planes urbanos son

aprobados por la Cámara de Diputados.

Como observación final, hubiera resultado relevante agregar a la temática del seminario, dos asuntos de la mayor importancia para entender la evolución del federalismo y el gobierno local en México a saber; los procesos de privatización y la creciente participación del sector privado en asuntos antes reservados al gobierno, por un lado y la importancia de los procesos de globalización, de las relaciones internacionales y las presiones políticas que derivan de ellas que, en el caso de México, son sumamente fuertes al grado de condicionar la política económica y otro tiempo de decisiones nacionales e incluso locales.

El poder legislativo local ante el nuevo debate sobre el federalismo

Arturo Alvarado

El Colegio de México

Los poderes legislativos estatales hoy día reflejan el nuevo rostro de la competencia política partidaria en México. Los avances políticos logrados por el acceso de la oposición a los congresos, incluso las nuevas mayorías opositoras y los gobiernos divididos, muestran cómo se está ensayando un nuevo juego de poder de creación de leyes.

El futuro del juego partidista y congresional es promisorio, pues muestra cómo se está buscando forjar un nuevo régimen de partidos y de normas electorales y, además, promete en el futuro que la formulación de las políticas públicas contendrá esta nueva y compleja oferta de propuestas de gobierno. De continuar este proceso es de esperarse que no sólo las políticas legislativas sean mejores, sino también las opciones partidistas sobre las cuales el ciudadano podrá elegir sus gobiernos.

Sin embargo, el esquema de partido mayoritario y de control del gobernador sobre estos congresos, constitucional y políticamente no ha desaparecido. Es necesario a partir de los cambios examinar y ensayar nuevas reglas de juego dentro del congreso, que permitan superar el viejo sistema de coaliciones con mayorías absolutas, que deciden leyes y políticas públicas por sí mismas; se requiere explorar un nuevo esquema de cooperación y controles, dado que tanto las instituciones creadas con el propósito de vigilar y controlar, así como las surgieron con la formación de coaliciones de partido que absorbieron a la totalidad de los órganos de gobierno local mostraron su ineficacia, debido a sus problemas de gobernabilidad y la ausencia de construcción de consensos democráticos.

Hoy día el cuadro partidista y la competencia política están buscando cauces nuevos. Es claro que aún bajo las viejas normas y con la presencia de cláusulas de gobernabilidad, los congresos ya no pueden integrarse y trabajar sin considerar a la oposición. Se ha tratado de construir esquemas de colaboración y control mutuos. Esto se muestra especialmente en los procedimientos para legislar y para administrar los órganos de gobierno interno. Adicionalmente, el congreso y sus integrantes presentan hoy un nuevo rostro. Ya no simplemente representantes de sus partidos y de la coalición política gobernante, como siempre se les identificó (como "personeros" del gobernador, etc.), por lo que su imagen se empieza a combinar con los miembros de otros partidos, de otras coaliciones de poder local. Este fenómeno, aunado a la necesidad de competir abiertamente por los votos del electorado, tenderá indirectamente a acercar al diputado a la ciudadanía, y buscar un mecanismo nuevo de representación.

Los procedimientos para legislar y el órgano de gobierno del congreso han evolucionado, se adaptaron a las nuevas fuerzas que lo integran. Las instituciones legislativas locales han sido capaces de responder a este reto. Por otro lado, frente a los avances en el pluralismo y la integración política, las facultades de los congresistas siguen estando muy acotadas. Uno podría pensar después de una somera lectura de las facultades que mostramos, que los congresos no están hechos para legislar por sí mismos, sino para

aprobar las leyes de los ejecutivos y hacer de sus mandatos ley.

Las letras constitucionales sobre los congresos no les permiten ordenar el gobierno por medio de la creación de normas, sino que los obligan a obedecer a quien les ordena, sea el gobernador, el partido dominante o la federación. Y aún si decidiera imponer su voluntad colectiva, los ejecutivos local y nacional poseen mecanismos tales como el veto, para obligarlo a reflexionar y a reconsiderar sus decisiones. Hasta hoy no ha progresado la facultad de control y de vigilancia efectiva del legislativo frente al ejecutivo. Hoy día, por ejemplo, con todos los cambios generados por la alternancia, los congresos locales no pueden vetar a su ejecutivo, limitarlo, obligarlo a responder a la ley y al nuevo juego político.

Lo anterior nos obliga a concluir el fortalecimiento del federalismo, en lo que toca a los congresos locales debe realizarse por la vía de construir instituciones y normas (nacionales) que le permitan innovar y sembrar independencia frente al gobernador y a su coalición dominante. Además, debe desregularse algunos aspectos de las reglas constitucionales nacionales, para que los legislativos estatales puedan desempeñar sus tareas efectivamente y, además, encontrar por la vía de experimentos políticos autónomos (pero controlados), nuevos mecanismos que vinculen la necesidad de dividir y controlar, con los requerimientos de colaboración y coordinación en el gobierno. Esto permitiría experimentar en fórmulas de transición de gobiernos con mayorías hegemónicas de partido y de instituciones que reproducen el régimen presidencialista.

Los congresos no tienen hoy garantías de independencia frente a los demás órganos, como también sus capacidades de vinculación están desarticuladas, o, en otros casos, las invaden otros actores políticos. En suma, en sus actividades legislativas, los congresos reproducen hoy los problemas de construcción de un nuevo régimen que produzca mejores y más efectivas leyes con mayores consensos y con legitimidad.

Frente al panorama de los congresos locales y de la nueva propuesta de fortalecimiento federal, cabe terminar este artículo con una pregunta sobre la construcción de una nueva gobernabilidad ¿Es viejo el tema de la efectividad de los congresos? En 1912, en plena lucha por reconstruir el gobierno de la República, Luis Cabrera escribió:

«...no habíamos podido conocer en los últimos 25 años el funcionamiento de una cámara en condiciones semejantes (de independencia) y por consiguiente carecemos totalmente de experiencia en la materia. En los últimos 25 años no se había conocido otro sistema de relaciones de subordinación del legislativo hacia el ejecutivo. Estas relaciones eran de tal naturaleza que podían compararse a las relaciones entre el Presidente de la República y cualquiera de sus Secretarios de Estado...el poder legislativo era un órgano de mero refrendo y autorización de las disposiciones dictadas por el poder ejecutivo con el fin de revestir a éstas con el ropaje legal.

Y añadió: «Sin el Movimiento revolucionario de 1910 continuarían siendo un instrumento del Poder Ejecutivo compuesto de hombres tal vez más sabios y más disciplinados que nosotros, pero dispuestos a sacrificar en áreas de su libertad de palabra y su libertad de pensamiento y llegar por subordinación

hasta la ignominia.Ó (Luis Cabreara: ÒLas relaciones entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo)

Hoy día no estamos ante una nueva revolución ante en el ejercicio del gobierno local pero sí estamos viendo como se construye una nueva era que puede superar obstáculos ancestrales. Por estos motivos es que pensamos que debemos fortalecer la acción de nuestros legislativos locales, permitiéndoles experimentar nuevas formas de gobierno interno y de creación de leyes mejores y más cercanas a las aspiraciones ciudadanas. Por lo tanto cualquier intento de los nuevos y viejos federalismo por reacomodar las relaciones de poder deber dirigirse a liberalizar estos órganos, a permitirles su independencia para que puedan en el nuevo juego innovar; sólo así se reencontrará la vía reconstruir un gobierno republicano representativo, federal y democrático.

New Federalism and Co-governance: Checks and Balances, Shared Powers, and the Modernization of Government

Peter M. Ward

LBJ School of Public Affairs, University of Texas at Austin

This paper seeks to assess the extent to which the one may observe new intra-governmental relations (i. e. the horizontal separation of powers and responsibilities). Specifically it examines the changing institutional practices between the three branches of government; the sharing of powers and the level of co-governance achieved; the emerging "checks" and procedures for greater accountability; and the modernization of the government apparatus itself. In short the aim is to assess whether co-governance is emerging or whether it is politics as usual.

Based upon insights drawn from the five case study states (Chihuahua, Puebla, Oaxaca, Aguascalientes and Guanajuato), there are signs of change towards a greater sharing of power from the perspective of the executive branch. Generally there is a greater propensity for governors to be more responsive and respectful of legislatures, especially where these are borne of *alternancia*. The extent to which governors are willing to "let go" varies markedly (cf Barrio in Chih. with Bartlett in Puebla), but even where a governor is resistant (Bartlett) he is no longer unchallenged locally (legislature and/or cities). Nevertheless the power and influence of the governor remains very strong. Within the bureaucracy one observes major efforts at reorganization, streamlining and downsizing, usually accompanied by a modernization of offices and procedures. The latter is especially in certain key sectors (finanzas, hacienda and education) where some upsizing may also occur.

Changes towards greater sharing of power from the perspective of the state legislatures. This varies especially in the extent to which local congress acts as checks and/or balances. This is not just borne of opposition & *alternancia*, but may come from fractions within the same party (e.g. Puebla, and Baja California, PRI & PAN respectively). In addition there is a much more proactive role vis-a-vis municipalities, especially in relation to a state ley de coordinación fiscal or more transparent mechanisms for revenue sharing state-municipality. In Oaxaca, too, the PRI 1995 PRI support and recognition of *usos y costumbres* in local public administration is indicative of legislatures taking on greater role in municipal oversight and responsibility. This was less the case in Puebla, where the executive appears to be less willing to devolve power, and in this case "Checks" more prominent, namely procedures &/or institutions serving to make government more accountable. *Contadurias* are being strengthened and congresses are more aggressive in fulfilling watchdog functions.

There appears to have been some support for the strengthening the Judicial Branch and for Judicial Reform, we know far less here. Certainly in the past state judges rarely challenged the decisions of the governors. Here the lead for change appears to come from outside, most notably through the program of Federal reforms.

There is a clear trends towards the modernization of public administration of the state government apparatus in arenas of: the process of decision making (planning); recruitment (greater tecnocratization); procedures & techniques adopted (calidad total, computerization, training programs [internal and for municipalities]; and in state supports for municipalities (services, tax collection, and so on). Although still a long way off, one observes the incipient trend towards a career civil service, marked by a lesser degree of turnover of officials, and greater technocratic criteria governing decision making.

Finally, we observe a growing trend towards greater public participation in state and local governance, measured in terms of: state-society relations (declining corporatism, clientelism, and past lack of effective participation), and the emergence of new actors in Government and influencing government: (business groups [Ags. & Chih.], indigenous communities [Oax.] & new social bases in municipalities (including Solidarity/Municipal Committees, and a decline of the influence of labor organizations). Yet significant anomalies may remain that inhibit true co-governance which includes inter alia: centralism and autocratic governors & officials, limited representation through state/federal Congress, the lack of direct representation in city government (cabildo), and for women in Oaxaca (where they are excluded from usos y costumbres). There are important changes and openings for the citizen's voice to be heard, but opportunities for direct participation remain limited, as does opportunity to direct elect representatives and a wider range of officials who hold public office.

Thus the 5 state case studies suggest that important and substantive political transformations are occurring as a result of New Federalism based upon the synergy of greater sharing of powers, modernization, and greater civic involvement and public participation and that these are leading to a strengthening of the states. However, also considerable variation in the experiences observed were also recorded, suggesting that caution be exercised about overgeneralizing. Nor is the process unilinear: greater modernization does not necessarily mean better government.

Reforma fiscal y nuevo federalismo

Rodolfo Garcia Del Castillo

Centro de Investigación Y Docencia Económica

El Nuevo Federalismo representa una estrategia por parte del gobierno federal para establecer un equilibrio distinto entre los niveles de gobierno. En el fondo, se trata de un esfuerzo por marcar una *corresponsabilidad* en el ejercicio de gobierno y tiene su origen en necesidades económicas y políticas. En lo económico, el modelo de competencia exige un uso cada vez más eficiente de los recursos públicos escasos en todos los niveles de gobierno. En lo político, la funcionalidad del poder depende del nuevo arreglo de pesos y contrapesos dentro del sistema político, además la emergencia de la Sociedad Civil y las Organizaciones No Gubernamentales exige pluralidad y apertura dando nuevo sentido a la concertación, cuya manifestación en los espacios locales es cada vez más concreta. Por tanto, nos encontramos ante un producto de condiciones distintas tanto en el sistema económico como en el político y no ante una sesión por parte del poder central. En esta ponencia nuestra preocupación medular se dirige a una de las facetas de los cambios al orden fiscal.

Es importante señalar que en 1995 y 1996 se dio un incremento de *los Ingresos Federales Participables* de un 5.85%, pues pasaron de 22.95% a 28.8%. Estos cambios aunque pequeños son resultado de la estrategia del Nuevo Federalismo implantado por Ernesto Zedillo.

En México el reparto de recursos entre niveles parte de considerar la *Recaudación Nacional*. Para 1996 del total de estos recursos, aproximadamente un 71.2%, está asignado al gobierno federal (central) quien decide hacer y cómo gastarlos. Los recursos restantes (28.8% para 1996) integran la *Recaudación Federal Participable* a estados y municipios que se compone básicamente de Ingresos por impuestos federales y una parte de los derechos sobre hidrocarburos y minería (no incluye los impuestos de exportación de petróleo y sus derivados, ni los derechos adicionales sobre hidrocarburos). Para el reparto de estos recursos y la definición de responsabilidades tributarias a los estados y municipios la herramienta clave es el *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)*.

La distribución de recursos más importante, por su monto, de la federación a los estados y municipios se hace a través de las llamadas "participaciones". Las *Participaciones*, son asignaciones que realiza el gobierno federal para los estados y municipios. Están reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal y se determinan a través de dos grandes fondos: 1) El Fondo General de Participaciones. Que se integra por el 20% de la Recaudación Federal Participable. De este fondo que reciben los estados deben entregar al menos un 20% a sus municipios; 2) El Fondo de Fomento Municipal. Que se forma con aproximadamente el 1% de la Recaudación Federal Participable. El 100% de este fondo se debe trasladar a los municipios.

En el caso del reparto de las participaciones (21%) existen problemas serios pues sólo 15 entidades tienen un sistema jurídico claro para distribuirlos a sus municipios. En 1996 el resto de los Ingresos Federales Participables a estados y municipios (o sea el 7.8%) representan pequeñas cantidades que se

distribuyen por programas gubernamentales.

Si observamos críticamente, los cambios del SNCF implementados en el Nuevo Federalismo son mínimos y el impacto de los incrementos de recursos financieros asignados a los estados y municipios se diluyen ante la inflación que enfrenta el país. Así, las responsabilidades siguen creciendo, con los procesos de descentralización o federalización (Salud, Solidaridad, Educación, etc.), a un ritmo mayor que los recursos. Además, los recursos que llegan a los gobiernos locales para invertir en infraestructura son muy bajos. Se sigue dependiendo de la inversión federal para las grandes obras. Los municipios sufren una doble dependencia de la federación y el gobierno del estado.

Por otro lado, la capacidad de los gobiernos locales para asumir mayores responsabilidades de recaudación y manejo de recursos, puede enfrentarse ante los serios problemas de ineficiencia y falta de profesionalización que se presenta en estos niveles de gobierno, los cuales además se caracterizan por su alta heterogeneidad.

En realidad el cambio financiero y fiscal no se puede dar si no se considera la necesidad de abrir posibilidades de acción de arriba hacia abajo y fortalecer el funcionamiento del federalismo desde abajo hacia arriba. Algunos de los puntos que es conveniente considerar son:

1) Crear condiciones para contar con un orden más justo de las Relaciones Intergubernamentales, a través de:

- Mejorar el diseño político-administrativo del municipio, para hacerlo capaz de asumir mayores responsabilidades. Asegurar la representatividad del Cabildo para obtener márgenes de gobernabilidad aceptables fundados en la aprobación ciudadana.
- Formas de decisión interna mucho más participativas

2) Plantear una transformación profunda del Federalismo Fiscal:

- La acción básica es redistribuir recursos y competencias modificando substancialmente el SNCF
- Mejorar las condiciones financieras de los municipios: tecnología y sistemas; recaudación; coordinación con el estado y la federación.
- Establecer esquemas de planeación e implementación que venzan el problema de los tiempos y plazos de gobierno
- Facilitar la participación de actores diversos en la generación de infraestructura bajo esquemas de co-inversión.

3) Fortalecer el cambio político que genere un contexto de credibilidad y establezca mecanismos distintos para construir la política. Para ello será necesario:

- Establecer capacidades jurídicas de acción delimitado con claridad las competencias.
- Definición de las agendas por consenso de los implicados y afectados por la acción pública con

mayor transparencia

- Marcar la responsabilidad de la acción pública ante el ciudadano (Accountability)
- Sustentar políticamente el cambio administrativo

Por supuesto, estas son sólo algunas líneas de reflexión dentro de un proceso en marcha (el Nuevo Federalismo) que aún enfrentará serios problemas para consolidarse como eje articulador de un proceso de reestructuración del régimen mexicano.

Desafíos del Federalismo Fiscal en México: Una perspectiva desde el Edo. de Aguascaliente

Presented by Alejandro Tavares Díaz de León on behalf of Secretario de Finanzas, Enrique Clemente Sánchez

Aguascalientes is a relatively small but modern state with a total population of 851,000, 11 municipalities, and is one of the top 5 in welfare indicators. As a result of a deliberate development strategy over almost two decades, the economy has moved from being agriculture to industry based. Between 1989-95 state exports grew from US\$96.8 million to 1,366 million.

93% of state income is derived from participaciones, and internal resources are provided from 5 state taxes: 1) instrumentos públicos y operaciones contractuales; 2) diversiones públicas; 3) adquisición de vehículos de motor; 4) tenencia o uso de vehículos; 5) por servicio de hospedaje.

One of the shortcomings of the current structure of LCF is that it depends overly upon population criteria, and does not reward states such as Ags. that have been successful in generating new development poles and contributing actively to the country's industrial modernization.

Under the new 1996 and 1997 federal initiatives, the states have or will assume a new role in collecting taxes on hotel occupancy, vehicles 10 years or more in age, new vehicles vehicle purchase and circulation taxes, and tobacco and alcohol taxes will be determined by the states. The state fears that this may generate intense competition between neighboring states where differential levels are applied -- especially in a state like Aguascalientes which has localities which are within two hours drive of four states.

The federal government is undertaking important measures to assist states in the training and coordination of fiscal affairs given these new-found responsibilities. For its part, one of the important roles of the state government vis---vis the municipalities is to offer continuity given that the mandate of the governor is 6 years compared with 3 years for municipal authorities. Another important function is strengthen institutional capacity of the municipalities and to establish criteria for the management of debt and expenditure. These state laws include: Ley Estatal de Coordinación Fiscal, Ley Estatal de Deuda Pública, and the Ley Estatal de Contabilidad, Presupuesto y Gasto.

(This abstract was edited by Peter Ward from a 10 page document that was submitted to the Conference Organizers but which was not presented formally.)

New Federalism, State and Local Government in Mexico, October 25-26, 1996
Biographical Sketches

These Bio Sketches have been prepared by the Mexican Center on the basis of original materials provided by each individual. A revised biographical listing will be available later in the conference, and will also be included in the *Memoria*.

Arturo Alvarado. B.A. in Sociology, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, MZ•xico; Ph.D. in Social Sciences, Major in Sociology, El Colegio de MZ•xico. Professor-Researcher (tenured), Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de MZ•xico since 1986. Presently researching the following areas: 1) State Reform and the "New Federalism": The Role of Governors 2) National and Regional Political Culture and the Construction of Citizenship in MZ•xico 3) Comparative Studies of the Transformations of Local Power in Mexico. Books include: *Poder local en el Golfo de MZ•xico* (with Minello, Pepin-Lehalleur, Marchal and Hoffman) El Colegio de MZ•xico, 1995; *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994* (co-editor with Arturo Sínchez y Germán Pérez, Flacso, 1995; *Transformaciones de la vida rural y nuevas configuraciones del poder local*, with Marielle Pepin-Lehalleur, Jean Ives Marchal et. al. Paris, ORSTOM-IHEAL (forthcoming)

Jesús Alvarez Gutiérrez. Director General, Secretario de Educación de Aguascalientes

John Bailey is Professor of Government and Director of the Mexico Project at the Center for Latin American Studies at George University, where he has taught since 1970. Most recently he co-edited a volume with Dr. Sergio Aguayo of the Colegio de Mexico, *Strategy and Security in U.S.-Mexican Relations* (University of California-San Diego, 1996). His recent field work resulted in several articles on Mexico, including "Fiscal Recentralization and Pragmatic Accommodation of Oppositions in Nuevo Leon," in Victoria Rodríguez and Peter Ward, eds., *Opposition Government in Mexico* (University of New Mexico Press, 1995) and "Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity," in Wayne A. Cornelius, et al., eds., *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy* (University of California-San Diego, 1995). He did his undergraduate work at Indiana University and his graduate degrees in Ibero-American Studies and Political Science at the University of Wisconsin-Madison.

Steven Andrew Barraca received his Bachelor of Science in Business Administration from the State University of New York College at Oswego and a Master of Arts in International Studies from the Graduate School of International Studies of the University of Miami. Currently he is a doctoral candidate in the Department of Government at the University of Texas at Austin. In 1995 he was the recipient of the Social Science Research Council's International Doctoral Research Fellowship. With this grant he has been conducting dissertation research on political transition in Mexico. The dissertation develops an issue arenas approach for understanding processes of democratic transition and consolidation. His book review of *Prospects of Democracy in Mexico* appears in the Spring 1991 volume of the *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*.

Enrique Cabrero Mendoza. Bachelor degree in Administration at the University of San Luis Potosí, MZ•xico. Master degree in Public Administration at CIDE, MZ•xico. Doctoral studies in Public Management at École des Hautes Études Commerciales, HEC, in France. He is Director of the Public Administration Department at the Center for Research and Teaching in Economics, CIDE, at MZ•xico City. Among his latest publications are: "Les dirigeants des organisations publiques au Mexique. Entre le renouvellement et la rupture", by Le Metier De Dirigeant, HEC-Canada; *Change and evolution in the Mexican public administration*, by the National Institute of Public Administration, INAP, Mexico and *Problems about Municipalities' Modernization. Financial Management Studies in Urban Mexican Municipalities*, CIDE-Miguel Angel Porrua, Mexico.

Luis J. Castro. Received the Civil Engineering Bachelor's Degree in the Engineering Faculty, UNAM in 1970. In 1975, he received a Master of Science on Urban and Regional Planning from the Northwestern University in Evanston, Illinois. Regarding his professional experience, he worked for ten years in the United Nations Department of International Economic and Social Affairs (DIESA), in New York (1982-88) and in the United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT) in the evaluation of Urban Development and Housing Programmes in Nairobi, Kenya (1988-1992). He also worked in the applied research area for three years in the Engineering Institute, UNAM and for five years in the Migration Analysis and Economic Growth Department of the International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), in Vienna, Austria (1977-1982). Since 1992, he is the Director General for Urban Development in the Ministry of Social Development in Mexico City.

Oscar Fernando Contreras Montellano. Licenciado y maestro en Sociología por la Universidad Autónoma de MZ•xico. Es candidato a Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de MZ•xico. Publicaciones recientes incluye *Globalization and the Future of Mexican Maquiladoras, Cananea: Tradición y modernidad en una Mina Histórica, Working in the Mexican Maquiladoras: Challenges of the Contemporary Industrial Transition and its Interpretation*, *Work and Occupations*, (Forthcoming), "Travail, migration et identité sociale: exemple des travailleurs des 'Maquiladoras' le long de la frontière U.S.-Mexique", *Metodología para la Evaluación Externa del Programa Nacional de Solidaridad*. Es Profesor-Investigador en El Colegio de Sonora y Investigador Visitante en el Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

Julio Garcia Coll. Architect, UNAM, MZ•xico; Master in City Planning, University of Pennsylvania, USA; Urban Area Studies, ITC, The Netherlands. Work mostly in regional and urban planning in the public sector as: Subdirector of Planning in the State of Mexico, General Director of Urban Development of the federal government, and others. At present, General Coordinator of Decentralization, Secretary of the Environment, Natural Resources and Fisheries. Teacher of urban planning at the Metropolitan Autonomous University.

Victor Alejandro Espinoza Valle. Received his Ph.D. from the Universidad Nacional Autónoma de MZ•xico in Political Science and from the Universidad Complutense de Madrid in Sociology. He is currently the Director of the Department of Social Studies at El Colegio de la Frontera Norte and member of Sistema Nacional de Investigadores. Among other publications, he is the author of *Don Crispín. Una crónica fronteriza. Memoria y diálogos de don Crispín Valle Castaneda* (Mexico: El

Colegio de la Frontera Norte, 1990); and *Reforma del Estado y Empleo P'blico* (Mexico: Instituto Nacional de Administraci3n P'blica, 1993). In 1992 received the annual award sponsored by the National Institute of Public Administration.

Luis Frias Teneyuque. Abogado egresado de la Universidad Aut3noma de Nuevo Le3n, con estudios en Administraci3n P'blica. Especialista en legislaci3n, consulta y proyectos normativos. Ha colaborado en la Administraci3n P'blica Federal y Estatal en diversas 3reas, en otras: salud p'blica, administraci3n, presupuestos, desarrollo regional y urbano, ecolog3a y transporte. Ha sido Asesor del Congreso Local en diversos proyectos legislativos (c3digos civiles y penales). Participa en el seguimiento de los procesos de descentralizaci3n del Gobierno Federal al Estatal en materia de salud, comunicaciones y transportes y ecolog3a. Actualmente es Director de Legislaci3n y Consulta en la Coordinaci3n Jur3dica de la Secretar3a de Desarrollo urbano y Obras P'blicas del Gobierno de Nuevo Leon.

Rodolfo Garcia del Castillo. Bachelor degree in Administration at Universidad Aut3noma Metropolitana. Master degree in Public Administration at Center for Research and Teaching in Economics, CIDE. A Diploma in International Studies at Escuela Diplomática in Spain. Currently, professor in public policy at CIDE and Director of research projects about municipalities modernization in MZ•xico. Among his latest publications are: *Challenges for Public Administration in the Municipalities*; *Public Services Deliver in the Municipalities*; *New Management at the Municipal level in Mexico*; and *Urban Infrastructure: The Situation of States and Municipalities, an Overview*, CIDE, Mexico.

Luis Javier Garrido. Licenciado en Derecho por la UNAM y Doctor de Estado en Ciencia Pol3tica por la Universidad de Par3s I, y en la actualidad funge como Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales y a la vez como Profesor tanto de la Facultad de Derecho como de la Divisi3n de Posgrado de la Facultad de Ciencias Pol3ticas y Sociales de la UNAM y tiene el reconocimiento de Investigador Nacional. Ha escrito *El Partido de la Revoluci3n Institucionalizada* y *La Ruptura, La Corriente Democr3tica del PRI* asi com numerosos art3culos cient3ficos. En 1990 recib3 la Beca Guggenheim.

Carlos FZ•lix Garrocho Rangel. Doctorado en Geograf3a Social (Universidad de Exeter, Inglaterra). Maestr3a en Desarrollo Urbano, El Colegio de MZ•xico. Licenciatura en Arquitectura, Universidad Aut3noma de San Luis Potos3. Publicaciones: M3s de veinte articulos especializados y tres libros sobre sistemas de ciudades, planeaci3n espacial de los servicios p'blicos y evaluaci3n de pol3ticas p'blicas. Es Profesor-Investigador de Colegion de Mexiquense desde 1986 y Coordinador Acad3mico de la misma instituci3n desde 1994.

Gustavo Garza. Full-time researcher at the Center for Demographic and Urban Development Studies at El Colegio de Mexico since 1970. He has published more than one hundred articles on the process of urbanization in Mexico and 12 books on that subject. He has been visiting research fellow in several universities in the United States, Brazil and England.

Lawrence S. Graham is Professor of Government and Director of the Brazil Center, in the Institute of

Latin American Studies, University of Texas at Austin. He is a specialist in comparative politics whose interests concern issues in public policy and management. His publications on politics and bureaucracy have focused on Latin America (especially Brazil and Mexico) and Southern Europe (especially Portugal). His more recent work has involved the study of development policy and programs in Latin America as well as in Southern and Eastern Europe. Illustrative of these publications are: *The State and Policy Outcomes in Latin America* (The Hoover Institution and Praeger Publications, 1990), *The Political Economy of Brazil: Public Policies in an Era of Transition*, ed. with Robert H. Wilson (University of Texas Press, 1990), and *The Portuguese Military and the State: Rethinking Transitions in Europe and Latin America* (Westview Press, 1993).

Tonatiuh GuillZ•n Lopez. Departamento de Estudios de Administraci•n P•blica, El Colegio de la Frontera

Alfonso Iracheta. Architect, Mphil in Urban Planning and PhD Candidate in Regional Studies. He has written 5 books related with planning, development and urbanization issues. He was the founder director of the Urban and Regional Planning Faculty at the University of the State of Mexico. Currently he is General Director of Planning of the Government of the State of Mexico.

JosZ• Luis Mendez. Professor and coordinator of the public administration program of El Colegio de Mexico. He has 23 academic publication, among books and articles in professional journals, plus several edited special issues of journals. In 1981-83 was advisor in various entities of the Mexican public sector. He has taught courses or seminar since 1984 at several universities in Latin America. His main fields are public policy and regional development. He did his Ph.D. in Political Science at the University of Pittsburgh and his B.A. in International Affairs at El Colegio de Mexico.

Adri•n Moreno. Maestro en Desarrollo Urbano y Candidato a Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de MZ•xico. Ha sido profesor e investigador de El Colegio Mexiquense, A.C. y la Universidad Aut•noma de San Luis Potos•; actualmente es Coordinador de la L•nea de Investigaci•n Planeaci•n y Gesti•n del Desarrollo Local Urbano, en la Facultad de Planeaci•n Urbana y Regional de la Universidad Aut•noma del Estado de MZ•xico. Es autor de diversas publicaciones sobre planeaci•n y desarrollo urbano-regional en ciudades medias de MZ•xico. Ocup• diversos cargos p•blicos en el Gobierno del Estado de San Luis Potos•, destacando el de Secretario de Programaci•n y Presupuesto, y el de Coordinador de la Unidad de Decentralizaci•n. Entre 1993 y 1995 coordin• la elaboraci•n del Plan Estatal de Desarrollo de ese estado y el dise•o del Sistema Estatal de Informaci•n Geoestadist•ca (SEIGO).

Roberto Ni-o Silva. Lawyer and passant in Philosophy at the Autonomous University of Nuevo Leon, with courses of specialization in Juridical Matter and Public Administration. Currently he is Director of Political Development in the Government of Nuevo Le•n.

Mar•a del Carmen Pardo. Es licenciada en Ciencias Pol•ticas y Administraci•n P•blica de la FCPS de la UNAM. Realiz• estudios de doctorado en la Universidad de Par•s II y en Historia en la Universidad

Iberoamericana. Hizo una estancia académica en la Escuela Nacional de Administración ENA, en París, Francia. Es autora del libro *La modernización administrativa en México 1940-1990* y coordinadora del libro *Teoría y práctica a la administración pública en México, lecturas básicas*. Ha escrito diversos artículos sobre el tema general de administración pública. Es Profesora-Investigadora de tiempo completo en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México desde junio de 1981.

Manuel Perlo Cohen. Licenciado en economía por la facultad de Economía-Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Planeación Urbano-Regional por el Departamento de Planeación Urbano-regional de la Universidad de California-Berkeley Investigador titular de tiempo completo, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. Investigador asociado del Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass. Docencia: UNAM, UAM-Xochimilco, Stanford University, Universidad de California en Berkeley. Ex-Secretario Ejecutivo del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. Artículos recientes: "Housing Policy Impact in Central Mexico City"(1994); El papel del Estado, el Mercado y las Organizaciones Civiles en las políticas sociales: hacia un nuevo balance"(1996). El libro *El Paradigma Porfiriano* (próxima publicación).

Claudia A. Santizo Rodall. Bachelor degree in Public Administration at El Colegio de México. Master degree in Public Administration, concentration in public policy analysis, at the Graduate School of Public Affairs at the University of Colorado at Denver. Currently, she is a researcher in public policy, at the Center for Research and Teaching in Economics, CIDE, with an emphasis on Public Education Policies in Mexico. Her latest publication is: *Public Policies in Evaluating and Financing Public Higher Education In México: Case Studies*, CIDE, Mexico.

Luis Miguel Rionda. Licenciado en Antropología por la UAM-Iztapalapa y maestro en Antropología por El Colegio de Michoacán. Es candidato a Doctor en Ciencias Sociales por el CIESAS y la Universidad de Guadalajara. Es autor de dos libros: *Y jalaron pal norte...* y *Enrique Fernández Martínez, un gobernador de la vorágine*. Desde 1994 es investigador de tiempo completo en la Universidad de Guanajuato. Está coordinando el VII Encuentro Nacional de Investigadores en Estudios Electorales a realizarse la primera semana de diciembre de 1996.

Victoria E. Rodríguez. Took her Bachelor's degree at the Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey and her Ph.D. in Political Science at the University of California, Berkeley. Currently she is Associate Professor at the Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, at the University of Texas at Austin. Her principal research interests revolve around political and administrative decentralization in Mexico, as well as the current project on Women in Mexican Politics. She is author (with Peter Ward) of *Policymaking, Politics and Urban Governance in Chihuahua: The Experience of Recent Panista Governments* (1992) and *Political Change in Baja California: Democracy in the Making?* (1994), and co-editor of *Opposition Government in Mexico* (1995). She is also author of a forthcoming volume: *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo* and of several articles and book chapters dealing with Mexican politics and public administration. In 1993-94 she served as a consultant for the World Bank on a project on decentralization and regional development in Mexico.

Allison M. Rowland. Doctoral candidate working on a dissertation on federalism and local government in Mexico. She expects to graduate from the School of Urban Planning and Development of the University of Southern California in May 1997. She also holds a Master in Planning from USC, as well as a Bachelors degree in political science from Yale University. Her research in Mexico during 1995-96 was carried out with help from a grant from the Fulbright-Garca Robles Commission.

Joseph L. Scarpaci. Associate professor of urban affairs and planning at Virginia Polytechnic Institute and State University. An urban geographer, he has studied comparative urban social policy in the Southern Cone and in Cuba. His first three books examined health care privatization and a forthcoming co-authored book *Havana: Two Faces of the Antillean Metropolis* will be published by John Wiley and Sons (London and New York) next year. He is currently collaborating with Argentine architect Margarita Gutman on a book that examines a land use study and the similarities and differences in the historic town plaza of 11 Latin American cities. The book will be published by the University of Arizona Press.

Eduardo Torres. Law degree, UAM-Azcapotzalco; Master in Economic Law, UAM-Xochimilco 1988; Specialization in Constitutional Law and Amparo, Universidad Panamericana; Ph.D. Candidate, Sociology Department, University of Texas at Austin. At UAM, currently Titular Professor "C" of Law under academic license; Tenured Professor of Law since 1989. At Ministry of Tourism, Consulting Director and Director of Agreements, 1986-1987. Books: *Tiempo compartido en MZ•xico* (a study of legislative policy on tourism in Mexico). MZ•xico: UAM 1992. Articles: "Desarrollo Turistico, TLC y Cambio Social en la Frontera Sur de MZ•xico: el caso de Quintana Roo", Anuario de Estudios Urbanos, No. I, 1994, UAM-Azc.

Peter M. Ward. B.A. Hull, M.A. Cambridge, and Ph.D. Liverpool. He has held senior teaching positions at the Universities of London (UCL) and Cambridge before moving to the University of Texas at Austin in 1991, where he is Professor in the Department of Sociology and at the LBJ School of Public Affairs. Since 1993 he has also served as the Director of the Mexican Center of the Institute of Latin American Studies. He is currently completing two major research projects: local "opposition" governments in Mexico (with Victoria Rodr¹guez), and a study of residential land values and land development policy in Mexico. At various times he has served as advisor to the Mexican government and to several international development agencies. Among his most recent books are: *Housing, the State and the Poor: Policy and Practice in Latin American Cities* (1985); *Welfare Politics in Mexico: Papering Over the Cracks* (1986); *Mexico City: The Production and Reproduction of an Urban Environment* (1990); and (editor 1994) *Methodology for Land and Housing Market Analysis*, as well as several major works with Victoria Rodr¹guez (see above.)