

00463

2
2ej.



**UNIVERSIDAD
NACIONAL
AUTONOMA DE
MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS
POLITICAS Y SOCIALES**

**EL ESTADO FEDERAL MEXICANO
Forma inconclusa para el
Desarrollo Nacional**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO
EN ADMINISTRACION PUBLICA**

PRESENTA

JORGE REBOLLO MEZA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D.F. 1994



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

CON CARÍÑO PARA ROCIO,
MI ESPOSA Y COMPAÑERA EN LA VIDA.

CON TERNURA PARA MI QUERIDA
HIJA DANIELA.

DEDICATORIA

CON ORGULLO Y ADMIRACION PARA
MIS GRANDES AMIGOS: MIS ADORADOS
PAPAS CARLOS Y MARCE.

UN RECONOCIMIENTO A MIS HERMANOS
ROBERTO, GERARDO, CARLOS Y RODOLFO.

D E D I C A T O R I A

**CON RESPETO Y AGRADECIMIENTO PARA MI
MAESTRO Y AMIGO ROBERTO SALCEDO.**

D E D I C A T O R I A

**CON ESPECIAL RECONOCIMIENTO A JULIA
ORTEGA, POR SUS CONSEJOS Y APOYO PARA
LOGRAR LA CULMINACION DE ESTE TRABAJO.**

D E D I C A T O R I A

**GRACIAS AL DOCTOR PEDRO ZORRILLA
MARTINEZ POR SUS CONSEJOS.**

C O N T E N I D O

CAPITULO	PAGINA
INTRODUCCION	I
I. LAS FORMAS DE ESTADO	
1. Definición de Estado	1
2. Formas de Estado y Formas de Gobierno	8
3. El Estado Unitario o Central	11
4. El Estado Federal	13
II. LAS FORMAS DEL ESTADO MEXICANO	
1. La Colonia. Su caracterización como Estado Unitario	18
2. Surgimiento del Estado Federal Mexicano	
2.1 Las razones de quienes apoyaban la forma federal	21
2.2 Argumentos en contra del Estado Federal	25
3 Centralismo y Federalismo	
3.1 Constitución de 1836 y los motivos de una organización central	26
3.2 El Congreso Constituyente de 1842 y la estructuración y organización del estado mexicano	26
3.2.1 Proyecto de la Mayoría de la Comisión de Gobernación	27
3.2.2 Proyecto de la Minoría de la Comisión de Gobernación	29
4. Bases Orgánicas de 1843	31
5. Acta de Reformas de 1847	32
6. Constitución de 1857 y el Federalismo Mexicano	34
7. Constitución de 1917 y Federalismo	36
III. ORGANIZACION POLITICA Y DESARROLLO	
1. Federalismo Político	
1.1 Establecimiento del Presidencialismo en México	42
1.2 Institucionalización del Sistema Presidencial	45
1.3 El Poder Presidencial	46
1.4 Resultados del Presidencialismo	48
2. Federalismo Social	
2.1 El Porfirismo	50

2.2 Revolución y Crecimiento Nacional	52
2.3 Las Desigualdades Permanecen	53
IV. FEDERALISMO ECONOMICO. FEDERACION Y DESARROLLO	
1. La Planeación en el Desarrollo Económico de México: 1930-1970	58
2. Los primeros intentos para una integración regional	66
3. Desarrollo Regional y los orígenes de la Coordinación Gobierno Federal Gobiernos Estatales.	71
4. Convenio Unico de Coordinación	
4.1 Definición	75
4.2 Base Jurídica	76
4.3 Estructura	77
4.4 Evolución	79
4.5 Financiamiento de los programas	
4.6 Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico y Comités planeación	84
4.7 Programas de Desarrollo Socioeconómicos	
4.7.1 Programas estatales de inversión	85
4.7.2 Programas sectoriales concertados	86
4.7.3 Programas de desarrollo estatal	86
4.7.4 Programa integral para el desarrollo rural	86
4.7.5 Coplamar	87
4.7.6 Subsidios para deficientes de operación	88
4.8 Evaluación del Convenio Unico de Coordinación	88
5. Una Nueva Concepción del Desarrollo Regional	90
5.1 Bases Jurídicas para la Planeación	91
5.2 Sistema Nacional de Planeación	94
5.3 Convenio Unico de Desarrollo	96
5.4 Estructura y Evolución	97
5.5 Descentralización de la Vida Nacional	103
5.6 Desarrollo Regional	105
5.7 Evaluación del CUD	110
V. PROBLEMAS ACTUALES DEL FEDERALISMO	
1. Centralismo y Deterioro del Federalismo	116
2. La Problemática del Estado Federal	121
3. Fórmulas para revertir el centralismo en México	124

VI. UN NUEVO PROYECTO PARA EL EQUILIBRIO DEL SISTEMA FEDERAL 19989-1984	130
VII. CONCLUSIONES	143
1. Federalismo y Control Político	145
	129
2. Estado de Bienestar, Poder Político y Reforma del Estado	159
3. Democracia y Justicia Social	164
4. Algunos lineamientos para la reforma del Estado y el fortalecimiento del Federalismo	
4.1 Proceso para la reforma del estado: fortalecimiento de la autonomía estatal	175
4.2 Proceso para la reforma del estado: el fortalecimiento municipal	179
4.3 Proceso para la reforma del estado: administración pública moderna y eficiente	183
NOTAS	190
BIBLIOGRAFIA	219
LISTADO DE SIGLAS	224

INTRODUCCION

Lorenzo von Stein entendía que el grado de desenvolvimiento de los individuos de una sociedad era la variable para considerar a un Estado más o menos desarrollado. En otras palabras, sólo en la medida en que el Estado desenvuelve las facultades y las fuerzas de la sociedad civil, garantiza la realización de sus fines y, por tanto, su propia existencia.

Stein señala que el Estado, como personalidad suprema, está destinado al máximo desarrollo. Pero para cumplir ese destino, "ese sumo desenvolvimiento de su propia vida, tendrá que procurar el desenvolvimiento, es decir, el progreso, la riqueza, la fuerza y la inteligencia de todos los individuos mediante su propia máxima potencia, puesto que, procurándose de todos, se preocupa, según aquel principio, de sí mismo, e incluso siendo como es una unidad de personalidades, no tiene otro camino para alcanzar su propia y más alta evolución". En consecuencia, habrá un Estado desarrollado siempre y cuando se observe un alto grado de bienestar en todos los individuos que vivan o formen parte de ese mismo Estado: "sólo desarrollando al individuo en su máxima potencia puede entonces el Estado evolucionar y alcanzar la suya propia. He aquí, a la vez, su principio y su misión"(1).

Si esto es así, qué tipo de Estado es el mexicano: uno pleno en sus atribuciones y en sus propósitos, o un Estado limitado, sin los medios para realizarse como tal. Si habláramos del primero, podríamos establecer que existe una sociedad moderna, donde sus condiciones de bienestar serían compatibles con un cuerpo estatal sólido y vigoroso. En el segundo, estaríamos, sin duda, frente a una sociedad heterogénea y débil.

El objetivo de este trabajo es tratar de caracterizar al Estado mexicano a partir de los anteriores considerandos; es decir, qué tipo de Estado es el nuestro: desenvuelto y vigoroso, o disperso y débil. Y ésto lo determinaremos a partir de establecer cuál es el grado de bienestar de la población mexicana. Es por ello que la robustez estatal o su fortaleza no la entenderemos por el grado de la suma o la cantidad de órganos e instituciones que existan en su seno, esto es, por una mayor o menor administración pública. Lo que nos importa es conocer cómo ha sido su acción y cómo ésta ha incidido en el bienestar de la sociedad.

Con base en estudios recientes, podemos afirmar que el Estado mexicano ha sido, históricamente, intervencionista, y ello fue posible por el crecimiento de los organismos e instituciones públicas y por la participación del mismo en amplias esferas de la vida social. No obstante, ha sido incapaz de cumplir los fines para los cuales fue creado por la misma sociedad: brindar bienestar y satisfacer las necesidades de la gran mayoría de la nación. Por tanto, el Estado

mexicano no se encuentra, todavía, plenamente desarrollado. Es tal nuestra primera hipótesis de trabajo.

Para comprender la razón de tal fenómeno, el de la insatisfacción social y el bajo desenvolvimiento de sus individuos, habría que especificar y entender cómo es que ha venido actuando el Estado y sus organismos, es decir, el gobierno y la administración pública.

Para desarrollar nuestra investigación se hacía indispensable partir de los orígenes; ésto significaba entender claramente qué es el Estado. Pero antes que centrarnos en las definiciones, resultaba conveniente saber cómo y para qué surge el Estado. Y esta es la temática de nuestro primer capítulo. Considero, en este punto, oportuno adelantar algunos elementos a este respecto.

Ciertos autores identifican el proceso que da origen al Estado moderno en el modelo del Estado estamental, llamado estado de estados o cuerpos "propio del estado absoluto, "estados generales" y "cortes". Nobleza, clero y alta burguesía en unión y transacción con el monarca determinan el ámbito territorial, el monto de la hacienda pública, el contenido de las normas, a la vez que se hacen cargo de la administración hacendaria y judicial en sus ámbitos de competencia. El peso creciente de la burguesía en la relación entre los cuerpos sociales y la Corona, entre los "estados" y el monarca, estará el origen del segundo concepto y proyecto de estado, el estado liberal o de individuos, victorioso en las revoluciones y que fatigosamente lograría su realización a lo largo de los siglos XIX y XX. Aunque incubado por el estado estamental, el liberal es el gran vuelco en la constitución del estado moderno"(2).

Para Luis F. Aguilar, " la enorme expectativa en la capacidad del libre mercado restringe la significación del estado"; sin embargo, "en el momento en que, por las necesidades irresueltas de individuos en el mercado libre del trabajo y de los bienes, de la política se espera economía, bienes y servicios, bienes privados y no sólo públicos, el estado se transforma. Aparece el estado social, el estado interventor regulador de la economía, el estado asistencial y benefactor de las masas...El estado se vuelve administrador además de legislador, juez y policía. Se expande el aparato de la administración pública..."(3).

Lo anterior podemos complementarlo, revisando los principios de la teoría de la administración. Para ella, el Estado se identifica con cinco funciones básicas, que son: servicio exterior, defensa de la soberanía, hacienda, justicia y de lo interior, y cada una de ellas implica una actividad particular o específica estatal y que la administración pública propiamente dicha se encarga de realizar. De esta manera tales funciones se traducen en la administración del servicio exterior, administración de la defensa, administración de la hacienda, administración de justicia y administración interna. Podemos decir de cada una de ellas lo siguiente: "la autonomía forma la primera y más esencial condición del desarrollo individual de cualquier Estado,

porque sin ella no puede organizar su talento y regular su vida externa. La conservación de la libertad para autoconservarse como Estado soberano, es una de las tareas supremas de la administración pública.

"La posibilidad material de evitar la violación de la soberanía, señala que la "organización del ejército constituye la segunda tarea de la administración pública". Para estar en condiciones de preservar su autonomía, el Estado requiere de medios materiales y financieros, y usarlos para el caso: "aquí la tercera tarea de la administración": la hacienda. Debido a que el individuo y las clases, por sus discordias y conflictos inconjurables, son incapaces de armonizarse por sí mismos, toca al Estado la justicia, "que constituye la cuarta tarea de la administración, consistente en la ejecución del derecho". Finalmente, la administración interna tiene como objeto hacer que, en lo posible, el individuo y las clases cooperen entre sí para conseguir que la sociedad desarrolle sus elementos constitutivos y con ello el Estado realice su propia vida. De aquí emana la última gran tarea de la administración del Estado, que consiste en ordenar y regular las relaciones de la vida de la comunidad, de modo que ésta pueda aportar al individuo las condiciones de su perfecto desarrollo material y espiritual. El complejo de la actividad que el Estado despliega a este propósito, forma el concepto de los asuntos interiores y la acción correspondiente del Estado se llama administración interna". Esta, al mismo tiempo, se divide en administración de la vida personal, administración de la vida social y administración de la vida económica.(4)

Debe hacerse la consideración de que el Estado contó primeramente con cuatro funciones: relaciones exteriores, defensa, hacienda y, justicia; luego las complementó con la administración interna. Las primeras serían su cometido político, la segunda, su cometido social. Esta última da al Estado y a la administración su calidad moderna. Es entonces cuando el Estado se encuentra en disposición de concebir el proyecto de bienestar al adquirir un elevado nivel de desarrollo político y por tanto funciona con base en la razón y la voluntad políticas. "Supone la eliminación de los remanentes feudales...o bien supresión de los restos de la sociedad colonial, como aconteció en el caso de México. Supone, asimismo, que el Estado reclame obediencia a la sociedad civil, a cambio de garantizar su perpetuación y que ello se haya convertido en una responsabilidad constitucional..."(5). Esta responsabilidad se identifica, además, con la razón de Estado(6) "de saber que su existencia y desarrollo, o estancamiento y disolución, están condicionados por el desarrollo de sus fuerzas interiores". De tal suerte, la vida del Estado se va a realizar, a cumplir su cometido, en la medida que su actividad se externe en la sociedad civil.

En suma, la relación del Estado está imbricada totalmente con la sociedad. A este respecto Omar Guerrero considera que la relación Estado-sociedad no implica solamente el dominio y la tutela del primero sobre la segunda. Es, igualmente, la necesidad insalvable que tiene el Estado de realizar su finalidad en ese gran escenario de su actividad: la sociedad civil, donde encuentra su razón de ser, lo que supedita la existencia en sí del propio Estado.(7)

Visualizando los objetivos que el Estado, como organización social, debe cumplir, el curso de la investigación se orientó, en segundo término, a particularizar al Estado mexicano. Resultó entonces de esta manera indispensable responder a dos preguntas esenciales: por qué surge la necesidad de formar un Estado nacional y cuál fue, adicionalmente, la forma adoptada por el país. Para ello formulamos nuestra segunda hipótesis de trabajo: los constituyentes liberales consideraron que una forma estatal de tipo federada, esto es, un Estado Federal, sería el método mediante el cual el país, en su conjunto, obtendría la felicidad y el nivel de una gran nación desarrollada, y sus miembros componentes, los estados, podrían desplegar todas sus capacidades, a fin de brindar a sus poblaciones bienestar y justicia social. Esto nos obligó a tener que precisar el significado del Estado federal; pero no sólo éste sino a fin de delimitar su dimensión habría de contrastarse con su contrario, el Estado central o unitario.

Si se trataba de hacer de México un gran Estado, con su adjetivo federal -se arguía- se podría lograr. ¿Cómo?. En tal sentido nos planteamos la siguiente hipótesis: los principios que darían viabilidad al federalismo en nuestro país son la democracia y la vigencia plena de los derechos del hombre. Para saber si ello era verdad, sería preciso conocer los diferentes pronunciamientos y los principios sustentados por los distintos congresos constituyentes. Fue así que en tercer término centramos nuestra atención en aquellos congresos en donde fueron promulgadas cartas constitutivas. Esto con el fin de encontrar los signos de esa actitud de los liberales para conformar una nación como república federal, distinta al absolutismo monárquico que había imperado por tres siglos en la Nueva España y en contra del pretendido régimen centralista de los conservadores.

Para poder cumplir con tales principios liberales, era manifiesto que no bastaría solamente su asentamiento en leyes; se hacía indispensable, pues, poner en marcha al federalismo. ¿Y cómo deberíamos entender esto? Sería, en esencia, según dijimos anteriormente, ordenamiento y regulación de las relaciones de la vida de la comunidad, de modo que éste -el federalismo- pudiera aportar al individuo y a la sociedad las condiciones de su perfecto desarrollo.

Esto último nos empujaba a la necesidad de comprender no únicamente el funcionamiento sino también la eficacia del federalismo. Por tanto, deberíamos definir la forma de hacerlo. Nos trazamos una cuarta hipótesis para ello: el federalismo no ha funcionado plenamente en nuestro país porque no ha sido aplicado conforme a sus principios. Por un lado, existe un manejo teórico-formal para legitimar un sistema político pero, por otra parte, en la realidad, se presenta como un proceso en donde tienen plena vigencia las prácticas centralistas. Esta es la razón por la cual a pesar de tantas décadas, y aun siglos, transcurridas, la sociedad mexicana permanece en una situación de insuficiencia de sus niveles de bienestar y de satisfacción de sus demandas de justicia social.

Se trataría de poder percibir de qué manera la sociedad mexicana, organizada en

un sistema federal, ha podido ordenar y regular la vida colectiva; pero no únicamente sería ésto significativo, sino que más allá de ello, importaría conocer los beneficios generados por la actividad estatal misma. Para ese objeto, consideramos, en este punto, dividir nuestro análisis en tres áreas, mismas en las que la administración interna estatal se fracciona. De ese modo nos referimos al federalismo político, al federalismo social y al federalismo económico. Mediante esta separación, podríamos observar, circunscribiéndolos, los elementos componentes de cada uno de ellos y entender cómo ha sido la evolución del federalismo y por ende del propio Estado mexicano.

Con la aplicación de este procedimiento intentaríamos comprobar dos hipótesis más: una es que el federalismo político se ha desarrollado y articulado en mayor medida frente al económico y social; la segunda: nuestro "modelo de desarrollo", instrumentado a partir de los regímenes posrevolucionarios no ha logrado el desenvolvimiento general de la sociedad sino, más bien, ha sido favorecedor de la concentración de la riqueza y alentador de la pobreza de amplios núcleos de la población.

El escritor y político Enrique González Pedrero, ha dicho que la vida histórica del pueblo mexicano ha estado marcada por la perspicacia política. Y se pregunta ante ello: "¿cómo llamaría esa meticulosa labor que, durante la Colonia, amalgamó dos razas, dos sensibilidades, dos visiones del mundo a veces radicalmente opuestas, buscando esa armonía que se sugiere de modo tan notable en la escultura, en la arquitectura, en la pintura, en la literatura, en los sentimientos más profundos y auténticos de una nación plural, engendrada por dos mundos tan diferentes?"

Su respuesta a tal cuestionamiento es que "esa difícil labor fue por supuesto política. Como política, con todo lo que de grandeza y miseria tiene ese vocablo, fue nuestra Independencia, resultado de un compromiso parecido al que gestó a México, entre fuerzas opuestas, entre sociedades distintas, entre proyectos sociales contradictorios. Tal vez por eso hemos desarrollado cierto gusto por la conciliación y no nos espanta negociar. A veces pareciera que recurrimos con excesiva frecuencia a la transacción. Pero ¿cómo no habría de ser así si el compromiso es parte de nuestro ser histórico, elemento consustancial de lo que somos? Sabemos manejarlo porque nos dio el ser, porque somos un resultado de la política, en cuyas artes y ardidés confiamos y desconfiamos a la vez".(8)

En tal sentido qué es lo que ha acontecido. Si lo político se ha desenvuelto más, ¿ésto representa que la sociedad aún mantiene contradicciones profundas?. Como no somos plenamente federales, ¿significa que en la realidad mantenemos y guardamos conductas centralistas que conviven con la formalidad teórica o del deber ser?. Un ejemplo de ello sería la democracia. Como no somos, sino que deformamos nuestra forma, lo que surge, evidentemente, es un proceso de simulación. Aparentamos ser federales, pero nos manejamos centralmente; aparentamos ser una sociedad democrática, pero formulamos reglas de candado; aparentamos estar desarrollados en

lo económico y social, pero escondemos o "arreglamos" el método y los resultados estadísticos; somos una sociedad en donde todos somos en apariencia, pero nunca queremos mostrarnos como verdaderamente somos. Por ello tenemos que estar permanentemente concertando, haciendo política, porque entre el deber ser y lo que queremos y podemos ser o hacer, debemos encontrar un término medio que en muchas ocasiones finaliza sólo en disimulo.

Acaso no sería ésta falsa política, es decir, politiquería; es, tal vez, entendimiento de esta actividad desde una perspectiva de interés parcial, de amarre de interés de "pocos", porque la política, en su sentido amplio, de interés social, ello es, la verdadera política, intenta resolver lo posible para alcanzar objetivos de trascendencia para toda una nación. Pero como entre líneas dice González Pedrero, la independencia no fue una revolución. Se negoció. Fue política. Por tanto, ante la sociedad, se aparentó que se había logrado para el beneficio de todos los mexicanos. La verdadera revolución se inició con la Reforma y se hizo plena en 1910. No se concertó entonces, se peleó. Y se derramó sangre. Fue movimiento de evolución no una representación escénica: así se logró la consolidación del Estado mexicano. Había que fortalecerlo ante la sociedad. Su legitimación se dio en la medida en que participaba más y más en lo económico y lo social: en la arena de la sociedad civil. Cuando dejamos de aparentar, fue cuando el país empezó a crecer.

Pero lo político influyó en lo socioeconómico. Frente a la necesidad de legitimación, constitucionalmente el Estado intervino en las áreas que le dieron carácter y esencia: el de un Estado centralista. Ello dio origen a un proceso de centralización y el federalismo, por su parte, resultó afectado. Como consecuencia de la Revolución el federalismo se adaptó y adquirió una epidermis diferente. Ante lo político, ante la necesidad de consolidar el poder político, a lo social lo hemos revestido de logros importantes, pero ellos han resultado parciales: en las localidades urbanas más significativas. En las ciudades importantes queremos ver el país -otra vez aparentando- que realmente no somos. Grandes núcleos de comunidades rurales y localidades urbanas se mantienen alejados de los niveles de calidad que decimos tener.

Hemos sido un país con una economía de Estado. Esto implica la intervención de éste en la reproducción de las necesidades de la producción y su presencia en las relaciones de producción. En ella se pone el acento en el gobierno como conductor de los procesos económicos "y se mueve alrededor del patrimonio estatal, fuente directa de su poder y que lo habilita para intervenir directamente en la vida económica".(9) Pero esta economía ha fomentado la acumulación del capital; esta es la realidad, lo contrario es sólo apariencias o justificaciones.

Nuestro modelo económico(10) sustentado en un proceso de planeación y de apoyo al desarrollo regional y a la descentralización como vía para fortalecer el pacto federal, no ha sido capaz de impactar a los factores productivos en forma tal que

desencadene un proceso de crecimiento general y sostenido de la economía a nivel local, regional y nacional. Esto lo revisaremos de manera muy específica. Es por eso que después de ser una nación con una envidiable tasa de crecimiento mayor al 6 por ciento anual de nuestro PIB, que nos llevó a calificarnos de milagrosos, ese "milagro" duró 36 años y del cielo caímos hasta niveles de crecimiento por abajo de cero.

Es por lo anterior que hacemos algunas consideraciones sobre los problemas actuales del federalismo: una evaluación de las causas del deterioro del federalismo.

En síntesis, el conjunto de la investigación nos habrá de permitir llegar a mostrar que las condiciones de vida que imperaban entre la población hacia finales del siglo XIX se fueron deteriorando enormemente y que, toda proporción guardada, empezaban a asemejar situaciones existentes a las de antes de la independencia. Fue por eso que surgió entonces la Revolución de 1910. Hoy, hacia finales del siglo XX, la historia parece volver a repetirse, y la rueda de la historia a llegar a un mismo punto. Los índices de bienestar del pueblo mexicano presentan tendencias hacia la baja, lo que da primacía en este momento al concepto de pobreza extrema, como una descripción de la realidad social.

En este punto, surge una pregunta lógica: qué podemos esperar del futuro. En los días que transcurren, se propone una nueva fórmula para propiciar el equilibrio del federalismo: la atención a los sectores que viven en pobreza y pobreza extrema(11) y la reforma del Estado(12). Sin embargo, ese nuevo proyecto no es una respuesta a los problemas de la organización federal. Sus propósitos son distintos. Para explicarlo, nos planteamos una última hipótesis: la reforma del Estado es una recomposición de grupos políticos al interior de las estructuras del poder, que está llevando en mayor medida a una centralización y fortalecimiento del presidencialismo y a una disminución en las funciones y en la presencia de la administración pública federal y de su organización burocrática. Así mismo, el papel que las entidades federativas habían adquirido como corresponsables en el desarrollo ha sufrido un freno, ante un deformismo gubernamental y la incapacidad para resolver la problemática del bienestar de sus poblaciones.

Por último, si federalismo es descentralización,(13) la descentralización llevada a cabo por el gobierno federal en los años recientes no ha provocado un impacto real en las diferentes regiones del país. Por ello, al final, se propone una descentralización distinta, que parta de la base de las comunidades y no desde las oficinas de las dependencias y organismos de los tres ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal.

En suma, con el presente trabajo se intenta hacer una revisión del federalismo (14) no desde una óptica estática sino de carácter dinámico. Esto a partir de tres enfoques: el primero es el de su justificación histórica, que debemos entender

como parte de la cultura nacional; segundo, como fórmula de desarrollo social, que se traduce en método de acción, como medio para dirigir el bienestar colectivo y la coexistencia social: la unidad del Estado; y, el tercer enfoque, como una fórmula política, para la organización y legitimación del poder político.

CAPITULO I

Las Formas de Estado

1. Definición de Estado.

Antes que una definición de lo que es el Estado, resulta más apropiado entender, primero, por qué y cómo es que surge: a qué razones históricas responde, pues no puede dejar de reconocerse el hecho de que forma parte del mismo proceso evolutivo inherente a la humanidad.

Se ha afirmado desde los años de la antigüedad que el hombre es, por naturaleza, por instinto, un ser social. Y así ha sido. En sus orígenes, para sobrevivir, el hombre buscó integrarse con otros de sus semejantes formando grupos pequeños con el propósito de lograr una sumatoria que le permitiera obtener satisfactores necesarios de subsistencia mediante una fuerza común. Esa comunidad, con una organización muy elemental, se sustentaba en la fuerza física de todos sus miembros, pues de ella dependía su existencia misma frente a los embates de la naturaleza.

Estas pequeñas agrupaciones, al paso de los milenios, alcanzan a comprender las leyes de la naturaleza y ésta es transformada y aprovechada en su propio beneficio. Conociéndola, no obstante, le rinde pleitesía a través del animismo, que no es sino la espiritualización de las fuerzas naturales. En lo terrenal, el hombre también evolucionó. Ese avance se observó en el desarrollo de su organización. La propiedad comunal, en donde se efectuaba el trabajo y se aplicaba la fuerza de todos, tiende, como consecuencia de esa misma evolución, a su desintegración, pues la propiedad "de todos" se convierte en familiar y, finalmente, en individual. Este fenómeno, vinculado profundamente con los modos de producción y con el desarrollo de las fuerzas productivas, obligó al hombre necesariamente a buscar y experimentar formas nuevas e innovadoras para ordenar esa natural vocación suya de vivir en sociedad, pero agregado de un principio: de poseer individualmente.

Es así que surge la familia, a la que se reconoce como la primera forma de organización eminentemente social. Esta forma de integración no fue de ninguna manera casuística, respondió también a necesidades, pero de mayor complejidad. Cuando esta aparece, cumple la finalidad de satisfacer tanto los requerimientos materiales como de enseñanza, pues no existían aún instituciones responsables de ello. Es una unidad educativa, de producción y de consumo al mismo tiempo; pero es, además, el nexo de seguridad para sus miembros integrantes, quienes para mantenerse en su seno tenían que respetar determinadas normas de convivencia.

Ciertos análisis han llegado a la conclusión de que el proceso evolutivo de la sociedad está sustentado en cuatro condiciones materiales: el medio geográfico, el modo de producción, el crecimiento poblacional y el dominio de las leyes de la naturaleza. Considerando lo anterior, caémos en la cuenta de que las organizaciones familiares tenderían a seguir aumentando. Es así que en este transcurrir, la disposición asociativa, por el crecimiento poblacional, se modifica dando paso a los Gens o Fratrias en donde se rompe con los lazos de sangre de la progenie y se abre paso a determinadas relaciones sociales. El paso hacia adelante siguiente fue el surgimiento de las tribus, con muchos más miembros o grupos de familias, en donde se observaron mayores relaciones político-sociales.

Desde entonces no ha habido reposo en el camino. A la Tribu siguió la Confederación de Tribus, las cuales tenían cada una un jefe electivo, general del ejército o guerreros y el llamado gran sacerdote. Un conjunto de tribus formó el pueblo romano, es decir, lo que se conoció como el *populus romanus*. Posteriormente aparecen las naciones, los países y, finalmente, lo que denominamos Estado. El crecimiento de la población llevó al incremento de las necesidades sociales y obligó de ese modo a las sociedades a tener que organizarse racional y eficazmente para lograr, por una parte, subsistir a través de la producción de bienes materiales que satisficieran sus distintos requerimientos y, por otra, lograr la permanencia, estabilidad y convivencia de los distintos individuos y grupos que forman el conjunto social. Así, la familia fue la forma más sencilla de organización y el Estado es, hasta ahora, la estructura organizacional más compleja y desarrollada que el hombre ha concebido para satisfacer su naturaleza social. El Estado nació para satisfacer las necesidades de los hombres.

Para reforzar la tesis anterior, revisemos, ahora sí, algunos conceptos de autores clásicos. Platón, en su obra *La República*, señalaba que el Estado no nació del azar o por capricho de los hombres sino de sus propias necesidades: "¿no nace la sociedad de la impotencia en que se encuentra cada hombre de bastarse a sí mismo y a la necesidad que siente de muchas cosas? ¿tiene alguna otra causa su origen?. Así como quiera que la necesidad de una cosa moviese a un hombre a unirse a otro hombre, la multiplicidad de esas necesidades ha reunido en un mismo lugar a diversos hombres, con la mira de ayudarse unos a otros, y hemos dado a esa sociedad el nombre de Estado. ¿No es eso?. Pero al dar a otro parte de lo que uno tiene para recibir de ese otro aquello de que uno carece, ¿no obra uno así por creer que encontrará provecho en ello?. Construyamos pues, con el pensamiento, un Estado. Sus fundamentos estarán constituidos, evidentemente, por nuestras necesidades".(1)

Aristóteles, por su parte, dice del Estado: "Todo Estado es, evidentemente, una asociación y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece bueno. Es claro, por lo tanto, que todas las asociaciones tienden a un bien de cierta especie y que el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de las asociaciones de aquella que encierra todas las demás, y a la cual se

llama precisamente Estado y asociación política. La asociación de muchos pueblos forma un Estado completo, que llega si puede decirse así, a bastarse absolutamente a sí mismo, teniendo por origen las necesidades de la vida y debiendo su subsistencia al hecho de ser satisfechas".(2)

Para Santo Tomás de Aquino la idea de Estado "es la de un Estado orientado hacia el bien común y a la vez fuerza rectora de la sociedad. Su idea del surgimiento del Estado partía del planteamiento del hombre como ser social; esto es, el hombre al nacer sólo está provisto de razón, lo cual le hacía ver que aislado no podía satisfacer sus necesidades, de allí que tenga que asociarse para trabajar y satisfacerlas; al hacer esto, era natural y necesario que existieran hombres que dirigieran a la multitud para que ella no se dispersara y la condujeran hacia el "bien común de la misma"; es así como surge el Estado".(3)

Maquiavelo señalaba: " al principio del mundo, siendo pocos los habitantes, vivieron largo tiempo dispersos, a semejanza de los animales; después, multiplicándose las generaciones, se concentraron, y para su mejor defensa escogían al que era más robusto y valeroso, nombrándole jefe y obediéndolo. Entonces se conoció la diferencia entre lo bueno y honrado y lo malo y vicioso, viendo que cuando uno dañaba a su bienhechor, producíanse en los hombres dos sentimientos, el odio y la compasión, censurando al ingrato y honrando al bueno. Como estas ofensas podían repetirse, a fin de evitar dicho mal acudieron a hacer leyes y ordenar castigos para quienes las infringían, naciendo el consentimiento de la justicia, y con él en la elección del jefe no se escogiera ya al más fuerte, sino el más justo y sensato".(4)

Más tarde Hobbes explica que el surgimiento del Estado tuvo como propósito propiciar que los hombres pudieran vivir en comunidad y dirigir sus acciones hacia el beneficio colectivo, de modo artificial mediante un pacto: "conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos puedan reducir sus voluntades a una voluntad... es una unidad real de todo ello en una y la misma persona...tal como si cada uno dijera a todos: autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho, y autorizaréis todos sus actos de la misma manera. Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina Estado, en latín, civitas". Y define al Estado como "una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común".(5) El poder social, el poder político, queda depositado en el soberano, en el monarca, en el Rey, en el titular del Estado.

Podemos observar, en las palabras de los distintos autores citados, el elemento central: la actitud del hombre a vivir socialmente. Y el Estado ha significado la respuesta más idónea para lograr garantizar, en mayor o menor medida, la armonía de un conglomerado humano. No obstante, para procurar la viabilidad de este modo

organizativo, la humanidad ha explorado distintos sistemas o conceptualizaciones del Estado para legitimar su permanencia histórica, legitimidad que tendría que fundamentarse en el nivel o grado de bienestar que fuera capaz de brindar a la totalidad de sus miembros integrantes, pues recordemos que la permanencia o la destrucción por anacronismo de cualquier tipo de organización, simple o compleja, radica en su capacidad de cumplir aquellos fines u objetivos para los cuales fue expresamente creada.

El problema nodal o central radica en quién debería ser el encargado de dirigir a ese conglomerado social; otra dificultad, no menos importante, sería definir los principios o valores que deben regir su conducta. Platón dio una fórmula a este respecto cuando afirmaba que "...todo Estado organizado naturalmente debe su prudencia a la ciencia que reside en la más pequeña parte de él mismo; es decir, en aquellos que están a la cabeza y que mandan. Y al parecer la naturaleza produce en mucho menos número a los hombres a quienes toca consagrarse a esta ciencia; ciencia que es entre todas las demás, la única que merece el nombre de prudencia... Como los filósofos no gobiernan los Estados, o como los que hoy se llaman reyes y soberanos no son verdadera y seriamente filósofos, de suerte que la autoridad pública y la filosofía no se encuentran juntos en la misma persona, no hay remedio posible para los males que arruinan a los Estados, ni para el género humano..."(6)

Respecto a la segunda cuestión, el estagirita la basaba en su noción de justicia, considerándola como la idea de que cada hombre tiene algo encomendado en este mundo y debe hacerlo. Y ese hacer podemos entenderlo como una división de tareas y responsabilidades bien diferenciadas entre los hombres y a quienes por su trabajo, les correspondería, justamente, determinados beneficios, todo esto sustentado en los fundamentos del Estado. Siguiendo a Platón, esos fundamentos son: la necesidad de la nutrición, para sobrevivir; la segunda necesidad es la de la casa; la tercera la del vestido. "¿Y cómo podrá abastar nuestro Estado a sus necesidades? ¿no hará falta, por ello, que uno sea labrador, otro arquitecto, otro tejedor? ¿añadiremos a ésto un zapatero o algún otro artesano semejante?. Todo Estado se compone, pues, esencialmente, de cuatro o cinco personas..."(7)

La anterior descripción es la estructura organizativa que Platón planteó para el Estado griego y dejando a la ciencia de la prudencia alcanzar el crecimiento y la grandeza estatal logrando, además, la armonía de los individuos que de él forman parte (productores, guerreros y gobernantes): "¿no es temperante por la amistad y armonía que reinan entre la parte que manda y las que obedecen, cuando estas dos últimas están de acuerdo en que es la razón a quien corresponde mandar, y no le disputan la autoridad?"(8)

Esa virtud platónica significaría en Aristóteles política. Este afirmaba que el hombre es un animal político; en esa frase, dicen algunos estudiosos, se encierran ciertos elementos que configuran el quehacer político, la organización social y la

organización política. Esto significa, si retomamos el hecho de que la organización del hombre ha evolucionado hacia estadios perfectibles, que para Aristóteles La Polis - Estado-ciudad griega- es una cierta comunidad constituida con un fin específico "pero sobre todo pretende el bien superior la que es superior y comprende a los demás. Esta es la que llamamos ciudad y comunidad cívica".(9) Es así que la Polis nació para satisfacer necesidades humanas. Al ser satisfechos los requerimientos naturales de la vida del hombre dentro de ésta, esto habría de posibilitar, posteriormente, obtener algunos bienes mayores, como el ocio y la virtud. Cuando ello acontecía se dice que la Polis adquiría un nuevo sentido, una nueva dimensión.

La organización social del hombre dejó, entonces, de ser natural para dar paso a la sociedad del hombre propiamente dicho, en donde éste alcanzó el bien superior. La ciudad, la Polis, que nació como algo natural fue superada cuando el hombre empieza a vivir según el designio de su naturaleza intrínseca, como hombre, y éste mismo comienza a utilizar a su comunidad y a sus miembros como un instrumento para darse esa vida mejor. Esto es; no hay un orden natural sino artificial. Se produjo la regla, se creó, se aplicó, haciéndola propia, resguardándola. "Ese acto de producir reglas para la coexistencia social es el desprendimiento del hombre respecto de la naturaleza. Es la apertura de la cultura. A este momento civilizatorio pertenece el Estado. La existencia de reglas generales para el grupo y de poderes generales, últimos e incontestables, para hacerlas efectivas, transforma y constituye la organización social en organización política, en Estado. Cuando no hay orden natural sino artificial, no orden espontáneo sino pactado, concertado, inducido, en las relaciones entre individuos, la sociedad se recalifica y reestructura como Estado. Lo que queremos decir cuando hablamos de Estado es la existencia de un orden de relaciones-interacciones entre individuos, determinado por normas sociales y protegido por poderes coactivos generales"(10). El instrumento para lograrlo es la política, la que se ocuparía del análisis de cómo dirigir mejor y más eficazmente, así como encontrar las líneas de menor resistencia por parte de los dirigidos y lograr de este modo su obediencia. En tal sentido "la vida política está encaminada a obtener el bienestar y la vida feliz de los ciudadanos mediante el disfrute del ocio y la práctica de la areté...El ocuparse del "vivir feliz" requiere el previo aseguramiento de la vida en su estrato primario como condición básica... para conseguir el fin natural del hombre".(11)

Aristóteles considera que hay ciertos hombres que son por naturaleza incapaces de realizar esa vida superior que es el fin específico de los hombres libres, y que por eso pueden dedicarse sin grave daño a esa satisfacción de la base material mediante la utilización de su fuerza corporal, por tanto. "los esclavos son utensilios al servicio de los demás"(12) y la política sería, se puede concluir, la culminación entre lo natural y los actos sociales ejecutados por el hombre conscientemente: la existencia de dirigentes y dirigidos, de gobernantes y gobernados; de políticos y no políticos.

Resulta oportuno asentar una definición de Estado que sintetice en sí misma lo anotado hasta ahora: "Estado implica una situación pasajera, circunstancial; en términos de la Ciencia Política es un orden social estable, un movimiento ordenado

que por no ser natural sino impuesto, es, en consecuencia, frágil. Frente a esta fragilidad del orden en movimiento, surgen como necesidad histórica, la política y los políticos".(13)

Es así que ciertos autores concluyen que cuando la política triunfa, entonces surge el Estado como una realidad social. La política también es entendida como la actividad social que "tiende a asegurar...la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un estatus vivendi común que armonice todas las oposiciones de interés dentro de una zona geográfica, la cual...aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante. Cuando la política ha triunfado, es decir, cuando los políticos han sido capaces de armonizar los intereses, cuando han logrado la cooperación social, entonces surge el Estado como una realidad concretizada en una forma de vida dentro de unas determinadas fronteras. Esa forma de vida tiende a ser única como ideal de unidad de todos los ciudadanos del Estado. Hablar de vida estatal es hablar de tendencias constantes a la unidad, esencia ésta de la labor política".(14)

Es ese concepto de unidad, clave en el proceso de desarrollo estatal. Durante la Edad Media no es posible hablar de un Estado cuando lo característico de esa etapa del género humano es, precisamente, su atomización, pues no hubo Estado en el sentido de monismo de poder o de una unidad de dominación independiente que, como diría Heller, actuara de modo continuo con medios de poder propios y claramente delimitada en lo personal y territorial. Este mismo teórico político no acepta la definición de "estado estamental", pues considera que la división del poder político no fue ciertamente dualista sino una "poliarquía" donde las funciones de un Estado moderno se encontraban en manos de varios detentadores como la Iglesia, el noble propietario de tierras, los caballeros, las ciudades y distintas autoridades locales ampliamente autónomos y no en un solo poder central. "Los reinos y territorios eran unidades de poder político" y el Estado de entonces "estaba limitado, en lo interno, por los numerosos depositarios de poderes feudales, corporativos y municipales y, en lo exterior, por la Iglesia y el Emperador".(15)

"Con la aparición del Estado se pone el punto final a la dispersión y fragmentación del poder señorial propia del feudalismo (de la sociedad tradicional) y se concentra irresistible el poder en figuras únicas y exclusivas, soberanas. También se culmina la expropiación del derecho a usar la fuerza por individuos o específicos grupos en su trato con los demás o en la solución de sus conflictos con los otros. El Estado como factor civilizatorio se manifiesta en la neutralización-extinción de la discrecionalidad individual en el empleo de la fuerza, en la neutralización de la venganza, en la pacificación de las relaciones y en la habituación de las gentes al recurso de la ley, de la conversación racional y de la aveniencia en sus interacciones y desarreglos".(16)

El Estado moderno, el Estado-nación, surge en Occidente como una necesidad de sujetar el obrar social a un orden, construir a la sociedad sobre bases racionales de

tal modo que el devenir humano fuere calculable, previsible, único. Esa construcción social se denominaría Estado. El Estado moderno nace de la lucha entre los príncipes por la consecución del poder absoluto dentro de sus territorios en contra de los poderes feudales, del Emperador y de la Iglesia. Es Maquiavelo quien usa inicialmente el término Estado y, a partir de entonces, "ya no se habla de monarquías, de repúblicas u otros vocablos sino de Estado como la forma política suprema"(17); su finalidad suprema se encuentra en él mismo.

Maquiavelo no trata de que el Estado sea más o menos grande como señalaba Platón; aquél pretendía su unidad, pero sobre todo, exponía las formas y mecanismos que permitieran a los gobernantes, a los políticos, al príncipe, mantener la existencia del Estado, su independencia y soberanía frente a otros poderes. No queda duda, en ese momento, de quién debería dirigir al conglomerado social de la organización estatal: el poder del príncipe; tampoco respecto a los principios o valores que deberían regir su conducta ante la virtud y la fortuna: la razón de Estado.

Esa razón de Estado nos lleva a un concepto importante: el de poder político, que reclama para sí el Estado mismo, al ser considerado principio y fin de la organización social. El poder político es el poder coactivo; es la posesión de la capacidad y de los instrumentos para el ejercicio de la fuerza física. Su esencia radica, de esa manera, más que en el ejercicio o uso de la fuerza en la expectativa de ello y de su exclusividad. Es de esta manera que Max Weber define al Estado como una relación de dominio sostenida por la violencia legítima. En el político y el científico "el Estado, como todas las asociaciones políticas que le han precedido -argumenta Weber-, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (es decir, de la que es vista como tal). Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan".(18)

Carlos Marx y Federico Engels, por su parte, afirmaron que "el Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera a la sociedad, tampoco es "la realidad de la idea moral", ni "la imagen y la realidad de la razón" como afirma Hegel. Es más bien, un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna no se devoren a sí mismos y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del orden. Y ese poder nacido de la sociedad pero que se pone por encima de ella y se divorcia cada vez más y más, es el Estado".(19)

Hemos visto, de esta manera, los orígenes del Estado; también lo hemos definido, para entender qué es y qué significa. No obstante, queda pendiente un aspecto básico. Si al Estado lo consideramos como el arreglo social más complejo

entre cuyos fines está mantener los límites del orden, cabe preguntarnos, ¿cuáles han sido, concretamente, los mecanismos para coordinar, interpretar y manejar el poder social o poder político?, es decir, ¿cuál es la manera como se distribuye el poder en el Estado?. La respuesta la encontramos en Hobbes, Locke y Rousseau en su interpretación acerca del origen del poder político. En el caso del primero, según anotamos en su definición de Estado, el origen del poder político está en la necesidad de los hombres de unirse, en pactos sucesivos, para protegerse -del mismo hombre, de los más fuertes: el hombre es el lobo del mismo hombre- y obtener beneficios comunes. De ese pacto general surge el poder soberano, ante el cual la voluntad individual acepta los acuerdos de la voluntad social, representada por el Estado, cuya existencia y legitimidad se da por la existencia de esas dos voluntades: de los que obedecen y del que manda. En este sentido se afirma por algunos autores que la idea de poder de Maquiavelo fue desarrollada hasta su último extremo por Hobbes, quien proclamó la existencia de un poder supremo del Estado para que él mismo pudiera realizar sus fines políticos, sobre una relación de mando y obediencia.

Locke considera que el origen del poder político debe ser distinto. No acepta la idea de ceder todos sus derechos y libertades, su individualidad y su personalidad, a un poder supremo y omnipotente que dicta leyes para la generalidad, pues cuestiona que a tal poder quién lo haría cumplir tales leyes. Los hombres en estado de naturaleza son libres, no hay hombre lobo sino hombres iguales. Esos derechos que posee le permitirían conformar a la sociedad y al Estado, pero éste último debería cuidarlo, no oprimirlo. Aquí el soberano no es importante, sino el individuo.

Para Rousseau el poder político debe residir en la colectividad, en la comunidad. Considera que el hombre en estado de naturaleza es libre e igual a todos los demás. Cuando se integra a la sociedad el individuo pierde esas garantías y entra en un medio de desigualdad, que es la sociedad misma, integrada por organismos e instituciones cuyo propósito es obligar a cada persona a actuar conforme a roles ya previamente establecidos. Para Rousseau el hombre en la naturaleza no luchaba; en la realidad social, por la existencia de la propiedad privada, de ricos y pobres, las personas luchan entre sí. Para modificar esa situación considera la necesidad de un nuevo Estado, en donde se dé el predominio de la Voluntad General y sea el Estado expresión de esa voluntad con un orden social regido por la participación de todos los miembros de la colectividad para recibir, del mismo, un trato igual.

2. Formas de Estado y Formas de Gobierno

El Estado se clasifica en tres categorías fundamentales:

Organicista: esta concepción parte del planteamiento analógico del Estado como un organismo en donde sus partes y funciones son componentes del Estado. Para este

punto de vista el Estado es independiente al hombre, tiene existencia propia; el Estado es la racionalidad perfecta o Dios, según Hegel.

Contractual: en esta concepción el Estado es una creación humana, establecida por medio de un pacto o contrato entre los hombres. El Estado no tiene más dignidad o poderes que los que los individuos le hayan reconocido o conferido y su unidad no es sustancial u orgánica, no precede ni domina a sus miembros o partes, sino que es la unidad de un pacto o de una convención y vale solamente dentro de los límites de su validez del pacto o de la convención.

Formalista: a esta concepción poco le interesa la naturaleza filosófica o psicológica del Estado. Para ella el Estado es una formación jurídica que consta de tres elementos: el territorio o ámbito espacial, donde el ordenamiento jurídico tiene validez; el pueblo o grupo humano bajo la égida del ordenamiento; y, la soberanía o poder supremo.(20)

La razón de anotar la anterior clasificación genérica, es que nos permite sintetizar las distintas percepciones sobre el Estado. Estas concepciones tienen un interés particular: nos presentan una suma de las ideas y tesis que diversos teóricos políticos han vertido acerca del Estado, cuyos propósitos podríamos inscribirlos en tres aspectos, a riesgo de caer en simplismo analítico. El primero, sería lograr explicar y estudiar la naturaleza humana; en segundo término, interpretar a la realidad estatal. La vinculación de estos dos elementos les permitió conceptualizar, definir y explicar al Estado. También entendieron que no es algo estático, porque el hombre es un ser dinámico, conformado por una diversidad de actitudes y actividades pero también lleno de necesidades, por lo que se hacía necesario, para garantizar el equilibrio de la comunidad, organizarla de la mejor manera posible para lograr encauzar ese dinamismo hacia objetivos o fines precisos.

Si el Estado es una asociación, y tomando los principios formalistas, es posible decir que es, también, un grupo territorial soberano o de dominación que se diferencia de grupos o subgrupos de carácter gentilicio, y ese grupo territorial debe ser, necesariamente ordenado: darle forma o estructura, es decir, gobernado. El Estado es una unidad organizada. "La ley de la organización es la ley básica de formación del Estado". Heller considera que su unidad es la unidad real de una estructura activa cuya existencia, como cooperación humana, se hace posible gracias a la acción de "órganos" especiales conscientemente dirigida hacia la formación eficaz de unidad. Además, "el poder no puede ejercerse sin un órgano o conjunto de órganos, es decir, sin gobierno, y en cuanto al derecho, éste no puede establecerse tampoco sin órganos que lo elaboren".(21)

¿Qué forma de Estado o qué forma de gobierno resulta, por tanto, el más adecuado para una sociedad?. Esta decisión sólo corresponde a los propios grupos sociales, pues la mejor sería la que la política mejor determine, como resultado de una acción humana consciente, pues " política es, en el más eminente y ejemplar sentido,

la organización y actuación autónoma de la cooperación social en un territorio".(22)

En este punto se fortalece aún más la premisa aristotélica, pues al iniciar el hombre a conformar una estructura organizacional deliberada y plena de propósitos, con sistemas coordinadores de alistamiento y definidores de funciones, bajo un orden normativo y con escala de autoridad y deseo de colaboración, vemos al verdadero hombre en su verdadero medio: el Estado. Que el Estado sea totalmente autoritario; o que conjugue su accionar con el respeto a la individualidad de las personas; o que la colectividad a través de la voluntad general regule el orden estatal, eso dependería de la forma y de los órganos correspondientes, de la organización y del ordenamiento normativo creada por los hombres mismos. Debemos señalar, en consecuencia, el significado de forma de Estado y forma de gobierno.

En lo general, se afirma que el Estado es la máxima institución política de la sociedad, pero para que cumpla sus funciones tiene que poseer un sistema operativo y éste es el gobierno. Veamos más específicamente ambos términos. Groppalli sostiene que "las formas de gobierno...conciernen a los modos de organización de los poderes supremos del Estado, mientras que las formas de Estado, se refieren a las relaciones que se establecen entre pueblo, territorio y gobierno..."(23). Otro autor, A. Arnaiz, indica que al hacer referencia a la organización del Estado nos referimos a las formas de gobierno teniendo en cuenta los fines del mismo, pero si aludimos a la estructura del Estado expresaremos la forma de Estado por la integración de sus elementos constitutivos: pueblo, territorio y poder.(24)

Complementario a lo anterior, siguiendo a Ignacio Burgoa, diremos que la organización del Estado está vinculada al cómo se ejerce el gobierno y en quién se deposita el ejercicio del gobierno estatal, entendiendo, además, por gobierno " tanto el conjunto de órganos del Estado, como las funciones en que se desarrolla el poder público". También Burgoa define a la forma de gobierno como la estructuración de dichos órganos y la manera interdependiente y sistematizada de realización de tales funciones. Ampliando sus conceptos hace referencia, de igual modo, a que existen formas de gobierno orgánicas, que se dividen en república y monarquía y las formas de gobierno funcionales, subdivididas a su vez en democracia, aristocracia y autocracia, reconociendo que ambas formas pueden combinarse en un mismo régimen político. Las formas de gobierno y su clasificación se presenta realmente como caótica existiendo diversidad de tipologías; baste como ejemplo lo siguiente: Platón, Aristóteles y Rousseau hablan de monarquía (gobierno de uno solo), aristocracia (gobierno de pocos) y democracia (gobierno de todos) como formas puras y las impuras, en que degeneran éstas que son la tiranía, oligarquía y demagogia u oclocracia. Maquiavelo, por su parte, suprime la aristocracia y opone la monarquía a la república. Montesquieu señala a la república (virtud), la monarquía (honor) y el despotismo (el miedo).

En cuanto a la tipología de la forma de Estado, "ésta se explica como el "modo" o "manera de ser" de la entidad o institución estatal independientemente de como sea

su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura".(25) Por ejemplo la república o la monarquía, que son formas de gobierno anotadas más arriba, pueden existir indistintamente en un Estado Unitario o en un Estado Federal, que son formas estatales.

Diversos tratadistas han desarrollado distintas clasificaciones de estados. Entre ellos, Juan Ferrando Badía menciona al Estado policía, al Estado de derecho, al Estado democrático clásico, al Estado autoritario, al Estado de democracia progresiva o democracia socialista y al Estado regional. Sin embargo, Burgoa señala que tales formas de Estado son esencialmente formas de gobierno, pues implican modalidades no de la persona moral estatal en sí misma, sino de la índole de sus órganos gubernativos y de la manera de relación entre ellos, por una parte, y el territorio y los gobernantes por la otra, concluyendo que las formas estatales clásicas son únicamente dos: el Estado Unitario y el Estado Federal.

En suma, la humanidad ha evolucionado hacia estas dos formas estatales y bajo su estructura procura organizar su vida social ordenando la cooperación de sus partes, sobre la base de una normatividad que, al ser aceptada como legítima, garantice su existencia y unidad por medio de una conducta recíproca de los distintos intereses, haciendo que el Estado sea una forma organizada de vida.

3. El Estado Unitario o Central

Siendo el Estado organización normada y que normaliza el obrar social, en esta forma específica, cuando un Estado posee un solo centro de impulso político y un conjunto único de instituciones de gobierno, constituye un Estado simple o unitario. Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a un solo poder, viven bajo el mismo régimen constitucional y están sujetos a un mismo orden jurídico común: el poder es uno en su estructura, en su elemento humano y en sus límites territoriales. Podemos decir, por tanto, que los rasgos que lo identifican son:

1º La organización política es única, porque consta sólo de un aparato gubernamental que lleva a cabo todas las funciones estatales. También el ordenamiento constitucional es único.

2º La organización política abarca una colectividad unificada considerada globalmente, sin tomar en consideración las diferencias individuales y corporativas. Las decisiones de los gobernantes obligan a todos los nacionales de un modo igual (homogeneidad del poder).

3º La organización política cubre todo el territorio estatal de un modo idéntico sin reconocer diferencias entre las distintas entidades locales.

4º Existe un solo órgano que dicta las leyes sobre cualquier materia con

vigencia espacial en todo su territorio, siendo sus destinatarios todos los individuos y grupos que en él existan y actúen.(26)

No obstante esta centralización de poderes, el Estado unitario es compatible con una descentralización que conceda cierta independencia a las colectividades locales, sin alcanzar una autonomía total. Esto permite observar ciertas formas complejas de Estado unitario en contraste con su manifestación simple. Esta última expresión implica la unidad de la unidad administrativa junto a la política. Adopta la figura piramidal en toda su pureza: las órdenes descienden desde el vértice (la capital) hasta la base (los municipios), a la vez que los recursos naturales, económicos y humanos ascienden de la base al vértice. Un Estado en el cual ninguna entidad inferior poseyera órganos propios sería el Estado unitario por excelencia. Salvo en lo relativo a la gestión de su eventual propiedad privada, las colectividades inferiores no serían sino los resortes de la competencia territorial de los órganos del Estado. "La centralización sería absoluta... pero en la realidad no existe un Estado tan centralizado". Estados unitarios complejos "son aquellos que comportan tan solo una "descentralización administrativa" pues, en un plano político, la descentralización constitucional o legislativa nos llevaría a una forma política federal".(27)

Lo anterior significa, atendiendo al análisis que de esto hace Ignacio Burgoa en su obra ya citada, que en el Estado unitario opera el fenómeno de la descentralización funcional en lo que atañe a la actividad administrativa o jurisdiccional. Un Estado unitario no es monolítico, ya que por presión de necesidades de diferente naturaleza su territorio suele dividirse política y administrativamente en circunscripciones que se denominan departamentos o provincias y cuyo gobierno se encomienda, en lo que respecta a la primera de las funciones citadas, a órganos subordinados al órgano central y, por lo que toca a la segunda de dichas funciones, la impartición de justicia se confía a autoridades judiciales dentro de un sistema de competencia territorial. Por lo tanto, se reconoce que la descentralización funcional en una forma unitaria no alcanza el grado de autonomía en lo relativo a las tres funciones estatales. Esto último, concluye el mismo autor, es lo que distingue al Estado central del federal, distinción que no es esencial, dado que entre una y otra forma existen diferencias en cuanto al grado de centralización o descentralización en que se desenvuelven sus respectivas estructuras gubernativas.

En cuanto a su dimensión, Gamas Torruco señala que el Estado unitario ha sido la estructura tradicional de las democracias de Europa Occidental exceptuando a Suiza, la República Federal Alemana (hoy nuevamente reunificada en una sola) y Austria. Su vigencia - expresa el mismo Gamas- se debe a que se les ha compaginado con la participación activa de la nación en el gobierno a través del sufragio universal y de un régimen efectivo de derechos del hombre. Pero si ocurre que el gobierno es de tipo autoritario o dictatorial, el centralismo se presenta como una necesidad y las jerarquías se hacen más rígidas. En este sentido el Estado unitario ya no camina o trabaja por la unidad como forma de vida ni permite la existencia de las partes que conforman la sociedad política, sino que se acerca más al totalitarismo, por lo que

significa que el estado unitario complejo es distinto al totalitarismo y sí se asemeja a éste último el unitario simple. Ejemplo de ello son las dictaduras y lo ocurrido en México durante el siglo pasado. Finalmente, se debe señalar que también en América, Asia y África predomina esta forma estatal. La diferencia entre los estados europeos y los de los otros continentes está en sus regímenes políticos: entre la certeza de los derechos del hombre y el marco imaginario de su vigencia.

4. El Estado Federal

Considerando algunos de los distintos estudios desarrollados acerca de esta forma estatal, es posible establecer dos áreas básicas para comprender su significado: una es su naturaleza política y, la segunda, su naturaleza jurídica. Por naturaleza política habremos de entender el marco de los procesos político-sociales que dan génesis al Estado federal; en tanto, la jurídica estaría determinada por las características normativas de orden jurídico que regulan dicha forma.

En sus orígenes, el federalismo respondió a necesidades políticas. Hay autores que señalan que esta forma de organización estatal nace de los propios Estados Unidos de América, teórica y prácticamente; sin embargo, otros más encuentran ciertos antecedentes en el siglo XV, con Maximilien de Béthune, duque de Sully y ministro de economía del rey francés Enrique IV, "quien propuso la creación de una federación europea compuesta por monarquías hereditarias: Francia, España, Inglaterra, Suecia y Lombardía; por monarquías electivas: el Papado, Bohemia, Polonia, Hungría y Dinamarca; por repúblicas: Venecia, Italia, Suiza, y los Países Bajos. El propósito de esta federación consistía en "paz entre los cristianos, guerra contra los infieles". En otros términos, unidad de la Europa cristiana y defensa contra el exterior, para este caso frente al imperio turco. Este proyecto federal pretendía unir una diversidad de formas políticas y conservarlas como tales para constituir una república cristianísima unida por la religión y por el peligro exterior".(28)

En la cita anterior podemos observar un concepto fundamental, el de la unidad: unión de las partes para su defensa de los peligros externos y garantizar su existencia. En esta línea de análisis, Roberto Salcedo nos señala, por una parte, las aportaciones del Abate de Saint Pierre para quien el federalismo tiene como meta crear, por un pacto, un nuevo estatus político y en donde este estatus garantice la existencia de quienes lo integren. Por el otro lado, nos dice que Montesquieu reflexionaba acerca de lo peligroso que resultaba para la seguridad de un Estado la extensión territorial, pues podría ser invadido o bien dividirse, si su tamaño fuera pequeño o grande, respectivamente. Montesquieu observa a la federación como remedio a tales peligros, definiéndola como un pacto mediante el cual, diversas entidades políticas conforman un Estado más grande: la entiende como una sociedad de sociedades con principios de libertad de una república y el poder de una monarquía.

Las colonias inglesas decidieron formar una federación al comprobar que la

Confederación no les garantizaba mayores beneficios aun después de haberles permitido la independencia y el aseguramiento de la paz, por la vacancia de poder y ser, además, un sistema de organización fundado en relaciones de buena voluntad. Decidieron llevar a efecto una unión de estados federados que garantizó su existencia frente a un imperio como era el inglés, al haberse constituido como una unidad territorialmente mucho más grande capaz de defender a sus partes de cualquier amenaza externa. De esta forma, el estatus federal permitió asegurar la permanencia política de todos sus miembros, estableciéndose, de este modo, el Estado federal como el medio para alcanzar la unidad estatal: fue, por añadidura, una nueva forma de organización social distinta a las hasta entonces conocidas, desde el punto de vista de la concentración o descentralización del poder, que eran, por un lado, la Confederación o mera alianza de estados y, por el otro, el Estado unitario que los americanos llamaban "Consolidado" y al que temían por la concentración de poder que él implicaba(29). Una organización federal requería, por ende, de definiciones precisas, respecto a la convivencia política de sus integrantes. Así:

- a) La federación nace de un pacto político.
- b) La esencia de ese pacto es la unidad estatal.
- c) La unidad estatal precisa de una inordinación interestatal.
- d) Esa inordinación deberá garantizar la existencia política de los miembros integrantes de la federación en lo interno y externo.
- e) Su sustento se edifica en el respeto a la heterogeneidad o diferencia de las partes que la componen. Y,
- f) El poder político descansa en un esquema de división y distribución de poderes.

Se distinguen dos modos fundamentales de formación de los estados federales: puede ser el resultado de la transformación de un Estado unitario en federal, en cuyo caso -como observa Biscaretti de Ruffia- se produce realmente el nacimiento de los estados miembros y no del Estado federal. El segundo modo, que sería el normal, se presenta cuando se reúnen varios estados, hasta entonces independientes, originando un nuevo Estado, el federal. Otros teóricos en la materia, vislumbran en esto sendas teorías: la primera es la teoría moderna del federalismo: estados unitarios que se federalizan. El Estado unitario conforma a los estados miembros y el pacto es de carácter intraestatal, lo que significa que tal acto no rebasa las fronteras del Estado; no llega, por tanto, a ser un convenio entre estados soberanos sino sólo una reforma constitucional. La segunda es la que llaman la teoría clásica del federalismo: estados soberanos que se federalizan. Se trata, en este caso, de un pacto interestatal pues sí se rebasan las fronteras, el cual no es resultado de una reforma constitucional sino que, en un primer momento, se presenta un tratado interestatal y, después, constitucional.

En lo que atañe a la naturaleza jurídica, existen distintas teorías que explican el federalismo. La primera de ellas, expuesta por Calhoun y Seidel como por Hamilton y Madison, subraya que los estados, al unirse en una federación, admite la existencia de soberanías dentro de una misma jurisdicción territorial, hecho que se conoce como soberanía; los estados miembros, al asociarse, " crean una unidad distinta con

personalidad jurídica propia, dotada de órganos de gobierno cediendo parte de su soberanía para depositar el poder soberano cedido en un nuevo Estado".(30) Empero, la teoría no ha sido bien aceptada, al imputársele que contiene imprecisiones conceptuales, pues la noción de soberanía es indivisible y por tanto la soberanía o es íntegra o no es soberanía. Y esto se corresponde con la segunda teoría, que afirma como único al Estado federal, concentrando los poderes recibidos de cada una de las partes que lo componen. Tiene así "potestad cabal, desde el momento en que retiene para sí la totalidad del poder. Esto le permite constituir una personalidad única ante el Derecho de Foro de Gentes; supone una nacionalidad común". Una tercera teoría, establece que la federación es solamente el Estado soberano pero que no niega a los miembros el carácter de estado, reconociéndole a éstos autonomía para designar a sus órganos de gobierno, para organizarse jurídica y políticamente, así como autonomía administrativa, legislativa y judicial en todo aquello que no interfiera en las facultades de la órbita federal. Esta autonomía le da a esta forma estatal su configuración descentralizada, por el reconocimiento en favor de las entidades para manejar los asuntos en su propio espacio.

Otra particularidad de la calidad jurídica es la del Orden Jurídico Supremo: la Constitución General, de la que emanan, a su vez, dos géneros: el de la federación y el de los estados miembros, denominados Ordenes Jurídicos Derivados, donde se asientan las competencias atribuibles a la federación y las propias de las entidades estatales. Dentro de la esencia legal, hay otro aspecto también importante, como es el asunto de la creación de una Cámara de Senadores, mediante la cual los estados pueden participar en la actividad legislativa federal como mecanismo de expresión de la voluntad nacional. Un elemento más de esta materia lo constituye la modificación o reforma a la Constitución federal; ello es posible si y sólo si se da la concurrencia de los estados miembros. Conforme a lo anteriormente descrito podemos concluir que autonomía y participación son los principios del federalismo, a partir de los cuales se conforma la estructura del Estado federal.

La estructura del Estado federal se refiere, por tanto, a la composición de sus órganos de gobierno: federales y estatales. Los órganos federales son el ejecutivo, legislativo y judicial. El ejecutivo federal puede adoptar, principalmente, el sistema parlamentario o presidencialista. El legislativo posee una composición bicameral: una representa a los estados miembros; la otra, a la federación en su totalidad. El judicial está representado por un tribunal supremo, encargado de resolver las controversias que se produzcan entre la federación y los estados federados.

La estructura del estado miembro posee, se dice, una individualidad constitucional, que significa, según Prélot:

a) Posesión de un ordenamiento constitucional propio libremente establecido por el poder constituyente federado y revisado por él sin más límite que el respeto a la constitución federal.

b) Su ordenamiento constitucional constituye un sistema estatal completo.

c) Está regido por verdaderos gobernantes, no por funcionarios sujetos a control. Las autoridades federadas actúan con plena competencia dentro de los límites marcados por la constitución federal. Los órganos del estado miembro son absolutamente autónomos dentro de su órbita jurídica. Si en el ejercicio de sus atribuciones estuvieran sometidos a la intervención, dirección o control de los órganos federales no constituyentes, entonces ya no nos encontraríamos ante un verdadero Estado federado.

Esta estructura se sustenta en los principios que originalmente desarrolló Montesquieu, quien propuso la división del poder del Estado en Ejecutivo, Legislativo y Judicial para establecer un freno del poder hacia el poder como contrapeso a la centralización exagerada, y evitar el establecimiento de un gobierno tiránico.

En la gran mayoría de los estudios sobre federalismo, domina en sus planteamientos el punto de vista jurídico. Veamos lo que se dice, tomando como ejemplo de lo anterior, acerca de las diferencias entre los estados federal y unitario. Se anota a este respecto, que ambas formas estatales son un Estado único, poseen unidad de territorio, pueblo y poder; por otra parte, la diferencia entre una y otra estriba en su organización así como en el grado de descentralización. Muy bien. Eso es lo que hemos venido explicando. Pero, acaso es menos cierto que la forma es contenido y que el contenido de una forma, es decir, las relaciones sociales, establecidas y normadas para lograr la cooperación entre los individuos, están determinadas por una correspondencia de autoridad, lo que significa relación mando-obediencia y categorías de gobernantes y gobernados. Considero que así es, pero ésto no se examina en términos generales.

Por otra parte, también habría que preguntarse si esa unidad de territorio, pueblo y poder se encuentran en perfecto estatus de equilibrio. Ese estatus significa varios aspectos. El primero es ver si el poder del Estado es suficiente para defender al grupo social que le dio existencia -recordemos que es la acción de la misma sociedad la que crea al Estado- frente a otros poderes estatales externos; si así ocurre, estará cumpliendo con una parte de su cometido. La otra responsabilidad genérica de ese poder es propiciar el bien común, así como procurar elevar el grado de bienestar de su población. Si la satisfacción de tales propósitos no resulta apropiada o presenta grados de diferenciación importantes, como escasa movilidad social, escases de bienes y servicios demandados por esa misma población o polarización entre abundancia y pobreza, entonces no existe punto de equilibrio y seguramente observaremos regiones de su territorio desigualmente desarrolladas y sectores poblacionales marginados, producto de la incapacidad del Estado.

Otra manera de enfocar lo anterior, sería que, por el contrario, la pobreza de una sociedad se diera por una forma de organización deliberadamente conformada para mantener en la más extrema miseria estructural, es decir, permanente, a

determinados grupos sociales. Y ésto es lo que ocurrió en nuestro país, al haber sido una colonia, dependiente de España. Podemos ver, aquí, un doble fenómeno: al reino español con una forma de Estado unitario extraordinariamente desarrollado, lo que le permitía no sólo defenderse de los riesgos externos sino ampliar sus fronteras territoriales para dominar a otros cuerpos sociales sin capacidad organizativa ni con los medios para oponerse a la colonización. En México, conocido entonces como Nueva España, no existía Estado, exclusivamente agrupaciones indígenas polarizadas por las luchas internas, incapaces de oponerse a la entrada de los conquistadores; no existía, pues, un solo centro de poder. Fuimos, por eso, dominados. Fue hasta la independencia que intentamos crear el Estado mexicano. ¿Que cuál era la mejor forma?, no estuvimos durante mucho tiempo de acuerdo en ello; optamos por un Estado federal no sin antes experimentar, también, la unitaria. Ciertamente, sería la misma realidad política la que determinaría dicha forma; triunfaría aquella que lograra la unidad social.

En el siguiente apartado habré de anotar, muy brevemente, las razones sociales y políticas que propiciaron nuestra independencia, para pasar a revisar, igualmente de manera sucinta, los principios, las razones y los argumentos de los diferentes congresos constituyentes, quienes intentaron durante noventa y tres años, de 1824 a 1917, organizar al Estado mexicano.

CAPITULO II

Las Formas del Estado Mexicano

1. La Colonia. Su caracterización como Estado Unitario.

Como se señaló anteriormente, los elementos que se describirán a continuación no intentan hacer un análisis exhaustivo de la historia de los congresos constituyentes que hemos tenido. Se trata, más exactamente, de identificar el móvil que impulsaba a los diputados congresistas a optar por un Estado federal y por un sistema republicano de gobierno, con el objeto de poder contrastarlo con lo que ha acontecido en la realidad, a partir de las condiciones sociales que imperaban entre la población de la Nueva España.

Conforme a la definición de lo que es un Estado central, es posible afirmar que España ejerció un control absoluto en todos los ámbitos de la vida política, económica y social de la Nueva España. El poder era sólo uno, radicado en la persona del rey. Existía una organización política única con un solo aparato gubernamental que llevaba a cabo todas las funciones. Sus decisiones obligaban a todos los gobernados por igual en todo el territorio de una manera general y uniforme, sin reconocer diferencias entre una y otra localidades en que se encontraba dividido su territorio. Las partes de ese todo formaban una unidad jurídico política sin autonomía interior y dependiendo directamente de la Metrópoli.

Lo anterior se sustentaba en una organización administrativa y política piramidal. Esa estructura permitió la consolidación de tres grupos predominantes, quienes habían afianzado su posición de poderío en la colonia:

* El Consulado de México, que dominaba el mercado interno y que dependía, a su vez, para el comercio exterior, del Monopolio de Sevilla. El Consulado tenía como finalidad controlar las operaciones mercantiles. Poseía facultades judiciales, de vigilancia y de valorización de las importaciones; construía también algunas obras públicas.

* La Iglesia, institución de notable influencia moral, económica y política en nuestro territorio, dominada ella, a su vez, por el Patronato.

* El grupo español constituido por los mineros y hacendados.

Las tres corporaciones, cuyos dirigentes eran europeos españoles, gobernaban la colonia. El Virrey, los demás burócratas - Audiencia, funcionarios reales, etc. - aunque no eran figuras decorativas, debían aliarse a los tres grupos para que su poder no fuera teórico.

El Virrey era el representante del monarca y el ejecutor de las normas dictadas por aquél, además de poseer la facultad reglamentaria. La Audiencia tenía facultades judiciales y administrativas compuesta por oidores nombrados por el rey. Para auxiliarse en las tareas administrativas el monarca se valió del Consejo de Indias. "El monarca español fue absoluto. Concentraba las facultades legislativa, ejecutiva y judicial; la jerarquía gubernamental emanaba de él y actuaba en su nombre; las normas que fluían por toda la estructura eran sus creaciones y aun cuando delegaba por fuerza alguna de sus funciones se reservaba siempre el derecho de confirmar o revocar los actos de sus subordinados".(1) Lo anterior se veía reforzado con su derecho para nombrar y remover libremente a todos los funcionarios, quienes estaban obligados a actuar dentro de las órdenes e instrucciones giradas por el monarca; así mismo, ninguna acción jurídica era válida sin la decisión final de éste. En suma, establece Torruco, tanto las decisiones como la creación de leyes y normas legales se concentraron en los órganos metropolitanos y los de las colonias sólo recibían funciones delegadas por aquéllos dentro de lo estrictamente indispensable.

A mediados del siglo XVIII se produjeron importantes reformas en la Nueva España, llevadas a cabo por los distintos reyes de la dinastía borbónica, con el objeto de acrecentar los intereses que en ella poseían. En realidad, se trató de una reforma que tenía, como propósito fundamental, sustraer el poder de la Iglesia en todos los ámbitos de la estructura social, ocupando ese espacio lo que algunos autores han llamado el Estado absolutista. Los cambios fueron tanto de tipo económico como político-administrativo. "Como consecuencia de estas innovaciones estructurales, la colonia, a más de haber enriquecido exorbitantemente a la metrópoli, había de quedar controlada y dependiente como nunca lo había estado antes".(2)

Por una parte, esas reformas implicaron una división del territorio. "Precisamente la variedad de jurisdicciones creadas al margen de la conquista y los complicados problemas administrativos a que dieron lugar, fue lo que motivó que durante el siglo XVIII se decidiera el gobierno español a implantar un nuevo sistema administrativo, totalitario, con miras a corregir tan graves daños. Me refiero, naturalmente, al sistema poco antes implantado de las provincias internas que le es coexistente y complementario"(3). Por otro lado, a través de las órdenes reales, la colonia fue más dependiente al incrementarse notablemente la producción minera, "en tanto establecía, además, un control decisivo sobre las exportaciones e importaciones y mantenían la prohibición de la producción industrial. Las minas derramaron riqueza en las haciendas que las sostenían. Creció el comercio interior. El fisco envió a Madrid más ganancias que nunca. La intención real, que fue llevada a cabo, había sido que la Nueva España trabajara como colonia más dependiente que antes a fin de obtener de ella mayores beneficios económicos que nunca"(4).

En lo social, escribía el Barón de Humboldt lo siguiente: "Acaso en ninguna otra parte la hay más espantosa en la distribución de fortunas, civilización, cultivo de tierra y población".(5) Y Abad y Queripo decía: "...en América suben a muy alto grado porque no hay gradaciones o medianías: son todos ricos o miserables, nobles o

infames...El color, la ignorancia y la miseria de los indios los colocan a una distancia infinita de un español". Agustín Churraca igualmente explica: la nula distribución de la riqueza mantuvo a la masa popular de Nueva España en un régimen de infrasubsistencia. Las haciendas se arrojaron sobre las tierras indígenas y se las arrebataron poco a poco. Los naturales y las castas pasaron a trabajar como peones de minas, haciendas o urbes. Formaron la clase proletaria de las ciudades y el proletariado rural móvil, que buscaba trabajo en el campo.

"Las castas no quedaron integradas ni con los españoles, ni con los criollos, ni con los indígenas. No tuvieron, por tanto, la suficiente base económica, social ni cultural que les permitiera asentarse. La sociedad novohispana, estratificada, no supo ni quiso absorber estos desajustes sociales. Indígenas y componentes de las castas vivían en la miseria, eran presa del hambre y de las epidemias. Conformistas e iletrados, no tenían conciencia de su opresión. Se la despertarían los rebeldes de la clase media. No les fue difícil lograrlo, pues estos grupos sociales y marginados tenían hambre".(6)

En tanto, en el otro extremo, los mineros exportadores mantenían estrecha relación entre sí y con sus clientes españoles. Los burócratas, hispanos casi todos ellos, recibían y mantenían el puesto por favor real. Tenían acaparados los oficios de virrey, mayordomo y familiares, secretario y prosecretario, oficial mayor, regente de la audiencia, alcaldes de corte, director de minería, director de alcabalas, alcaldes ordinarios, etc. El capitán general del ejército, todos los mariscales, brigadieres, comandantes y coroneles eran peninsulares, así como una gran porción de los capitanes y oficiales. Estos grupos estaban, por sus intereses, íntimamente unidos a los comerciantes y mineros y no aceptaban ningún tipo de independencia con respecto a la corona. Lo mismo se decía de quienes controlaban el comercio interno, principalmente de los latifundistas.(7) Lo anterior puede resumirse con las siguientes palabras: "La Nueva España lleva más de dos siglos, que sin haber dado motivo a que la Metrópoli gaste un solo peso en su defensa, ha contribuido por término medio o de año común con ocho millones, es decir, más del duplo de todos los productos de las otras posesiones ultramarinas. Resulta verdaderamente feliz, y tan peregrino, que no tiene exemplar en la historia de todas las colonias antiguas y modernas".(8)

Tales eran, a grandes rasgos, los beneficios polares de un régimen absoluto, centralizado en todos sus ámbitos y confines del poder unitario en manos de los reyes españoles. A todas esas injusticias de esclavismo, hambre, pobreza, corrupción, inexistencia de derechos políticos y de justicia social; a la diferenciación de origen para acceder a cargos de tipo público; a la fortuna y herencia como medio para alcanzar puestos superiores administrativos y de gobierno; a las exigencias de libertad y democracia; de existir como nación y de formar un gobierno representativo y popular; la necesidad de derechos individuales y sociales; etc, todas estas ideas influyeron y fueron haciéndose cada vez más profundas en la conciencia de los "americanos", como nos llamó José María Morelos y Pavón por primera vez a los mexicanos, diferenciándonos así de los "europeos", quienes eran los dominadores de

nuestro destino político y social. Se gestó y se dio históricamente la lucha por la independencia de la España desde 1810 hasta 1821 año de su consumación.

Es, sin embargo, desde el grito de Hidalgo, desde ese momento, que se inicia un enorme proceso político cuyo propósito era establecer el Estado mexicano. La historia de trescientos años de coloniaje imperaba en el ánimo de todos aquellos involucrados en el movimiento independentista y las ideas se polarizaron, aunque cabe reiterar que tal bifurcación -centralistas y federalistas- tenía como principio de su acción consolidar un estado nacional.

Conforme a ello, en los siguientes puntos trataré de enfocar las principales disertaciones que en voz de sus personajes más representativos, uno y otro bando expresaban para definir la forma de Estado apropiada para el país luego de su separación de la Metrópoli, que durante todo el episodio del coloniaje había absorbido, como producto del centralismo, una enorme gama de recursos en favor de aquella en detrimento de nuestro territorio en donde, como se señaló, no se veían más que exiguas recompensas en infraestructura o transferencia de los beneficios para las regiones que eran explotadas y, en la gran mayoría de las veces, ello se traducía en miseria, injusticia y magros ingresos para el grupo social de trabajadores indígenas y de castas. Veamos, pues, los motivos que llevaron a nuestros constitucionalistas a rechazar el centralismo y a favorecer el federalismo hoy vigente como forma del Estado nacional. No trataré si el federalismo mexicano es o no una ficción o una imitación jurídico-política o si existieron o no entidades estatales antes de la formación de la federación mexicana. En ambos casos hay una amplia discusión al respecto. (9)

2. Surgimiento del Estado Federal Mexicano: la Constitución de 1824

2.1 Las razones de quienes apoyaban la forma federal.

En el Manifiesto del Congreso de Chilpancingo, el cual declaraba la Independencia, en 1813, se observaban elementos centrales que legitimaban al movimiento: libertad; justicia; destierro de la servidumbre; creación de leyes que respetaran al individuo y no lo oprimieran; leyes que no surgieran del monarca para ser aplicadas por jueces a su servicio; expulsar la tiranía de todos los confines del territorio; impulsar los campos agrícolas; romper el monopolio de la metrópoli en el comercio para beneficio de los nacionales y no de los extranjeros; y, poder participar los nacidos en la Nueva España de los empleos y en los asuntos públicos, entre otros más. Hidalgo, en su Proclama a la Nación Mexicana, en 1810, señaló que "en vista, pues, del sagrado fuego que nos inflama y de la justicia de nuestra causa, alentados, hijos de la patria, que ha llegado el día de la gloria y de la felicidad pública de esta América". (10)

En ambas proclamas observamos tres razones principales: justicia social, desmantelamiento del poder absolutista y derechos políticos para los hijos de la patria.

La primera se refería a las condiciones de pobreza de la gran mayoría de la población. En cuanto a los derechos políticos, tal demanda se relacionaba con la estructura jerarquizada que daba exclusividad a los peninsulares para el manejo de los negocios públicos y la falta de órganos de expresión política para los americanos. La tercera se sustentaba en los argumentos expuestos por Ramos Arizpe, quien alegaba en contra del centralismo, explicando que la Monarquía española velaba sólo por los intereses de los gobernadores mismos, los cuales, por error, ignorancia y muchas veces por interés de familia u otras miras particulares.

Precisamente en un análisis del gobierno que se ejercía en la Nueva España a través de las Provincias, Arizpe explicaba que tal situación no hacía posible conciliar esos intereses con los derechos de la nación y el fomento de su prosperidad, viniéndose siempre por tierra los derechos del hombre y magnificándose, por el contrario, el despotismo y la arbitrariedad sosteniéndose un sistema de opresión hacia toda la sociedad. En lo particular, anotaba que el defecto del gobierno de las provincias fue estar gobernadas por militares déspotas con iguales o mayores facultades que el Virrey de México, sin conocimientos de las leyes civiles; adicionalmente, estaban los medios para alcanzar dichos puestos: "por desgracia ha sido comunmente la intriga, el cohecho y el favor... Así suele conseguir el título de gobernador por cinco años, quedando adeudado para cincuenta un militar, que pasa inmediatamente a emprender su viaje, ya no como capitán de una compañía, ó un teniente coronel, sino con el decoro que corresponde a un Gobernador de provincia en América, aumenta enormemente en la península, y en todo su viaje su anterior deuda, toma al fin posesión de su empleo, y al primero ó segundo correo, cuando apenas ha reconocido que su sueldo acaso no alcanza para gastos domésticos, recibe tantas cobranzas ejecutivas, cuantas han sido las diferentes y grandes deudas que ha contraído para obtener su empleo, y hacer su dilatadísimo viaje"(11).

Por otra parte estaba el problema de la administración de justicia provocado por el caos organizativo de los juzgados y la falta de una expedita aplicación de justicia, en donde influía enormemente la distancia que separaba a las poblaciones, a las provincias, al mismo gobierno o las Audiencias y a la falta de cabildos, que eran suprimidos por los gobernadores al obstruir sus intereses políticos; todo hacía que surgieran sentencias injustas y libertad, honor y propiedades vejadas. Era evidente la falta de justicia -concluía Arizpe-, base necesaria de toda sociedad civilizada. Para reducir esos males, propuso el establecimiento de Juntas Gubernativas o Diputaciones de Provincia responsabilizadas del gobierno y el funcionamiento en cada población, de un cuerpo municipal o cabildo que respondiera de todo el gobierno de aquel territorio. Estas propuestas fueron aceptadas y adquirieron forma en la Constitución de Cádiz dando cierta autonomía respecto del control central del monarca.

Sin embargo, como anota Burgoa, esa aparente autonomía no se tradujo en una verdadera emancipación, pues siguieron formando parte de España hasta la consumación de la independencia y que hubieron adquirido el título de estados en la Constitución de 1824. Ciertamente es, también, que al separarnos de aquél país, "éramos

teóricamente un pueblo independiente, pero no habíamos adoptado todavía ninguna forma jurídica política; no teníamos ninguna constitución, no había Estado mexicano". ¿Qué éramos entonces?. Una sociedad fluctuante la calificó Reyes Heróles: "México consumó su independencia jurídicamente con el texto de 1824. Más a partir de esa fecha se mantuvo fluctuante entre dos órdenes: uno que no acababa de nacer y otro que no acababa de morir. Los trastornos, desórdenes y perturbaciones a que el país se enfrentaba en un largo periodo de su historia, son resultado de una permanente fluctuación, de ese vivir entre dos sociedades, entre un final y un comienzo, en pos de su auténtica fisonomía".(12)

Tal fisonomía fue la que esas dos sociedades, representadas por centralistas y liberales o federalistas, intentaron labrar, quedando, finalmente, la forma federal. Según Pallares, el federalismo se identificó con la libertad, con la democracia, con la igualdad; en cambio el centralismo se vinculaba con principios opuestos: con la tradición, las clases privilegiadas y la monarquía. Estas dos tendencias coincidían, la primera o central, con el grupo borbónico al que pertenecían la plutocracia española rural y urbana, que pretendía que México volviera a ser parte integrante de España restaurándose el orden monárquico; así mismo el grupo iturbidista, integrado por criollos y el alto clero, cuyo propósito era consolidar un imperio mexicano con fueros y privilegios pero sin depender de España. El otro grupo era el formado por los insurgentes, de espíritu republicano, quien percibía que el federalismo haría la felicidad del país en contra del centralismo por medio de una conjugación de libertades locales con la estructura de un estado coherente y fuerte.

Fue así que en la exposición del proyecto de motivos del Acta Constitutiva del 20 de noviembre de 1823 presentada ante el Congreso Constituyente, Ramos Arizpe, como miembro de tal Congreso, expuso la necesidad de dar un punto de unión a todas las provincias, establecer un gobierno general concediéndole toda la autoridad necesaria para asegurar la independencia nacional y consolidar la libertad con modos compatibles con la regularidad de las leyes, y a los pueblos una garantía natural y firme que les permitiera el uso de sus derechos imprescriptibles, usurpados por tres siglos y rescatados por una guerra de trece años. Con el Acta se pretendía asegurar la soberanía interior de las provincias, estableciendo de ese modo las condiciones de un gran desarrollo social y político en las distintas regiones del país, así como la organización de la nación y la forma de gobierno conforme a la voluntad general.(13)

Por su parte, el Diputado Prisciliano Sánchez en su exposición sobre los principios para organizarnos federalmente, señalaba que las provincias habían estado exigiendo el Estado Federal y que a esa voluntad debía plegarse el Congreso. Delineó los rasgos fundamentales del federalismo, al enfatizar que la nación quedaba una, indivisible, independiente y absolutamente soberana sin reconocer otro poder sobre la tierra. Estableció que sus poderes generales los administraría la autoridad central dividida en tres poderes supremos y que cada entidad sería independiente de los otros en todo lo concerniente a su gobierno interior(14). Quedaba de esta manera delineada la forma estatal y la organización del gobierno, siendo aprobada el 5 de octubre la

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 bajo dichos preceptos, erigiendo en estados a las distintas provincias e intendencias. Podemos observar claramente, según lo expuesto anteriormente, que en nuestro país el estado federal nace como producto de la mudanza de un Estado unitario en federal, produciéndose realmente el nacimiento de las entidades miembros por medio de un pacto intraestatal, es decir, por medio de la génesis de un texto constitucional creado y estructurado con el fin, en nuestro caso, de oponer un orden democrático a un orden autoritario y centralista.

Y efectivamente, la exposición de motivos de la citada constitución hace referencia a tal fenómeno pues -se asentaba en ella- "solamente la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes, a pesar de la enorme diferencia de climas, de temperamentos y de su consiguiente influencia" y agregaba: "qué relaciones de conveniencia y uniformidad puede haber entre el tostado suelo de Veracruz, y las heladas montañas de Nuevo México?, y se establecían en esos motivos varias de las ventajas del sistema federal:

a) Darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias.

b) Dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todas las ramas de prosperidad.

c) Dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible sin las dificultades que oponía el sistema colonial o cualquier otro gobierno, que hallándose a enormes distancias perdiera de vista los intereses de los gobernados.

d) Poner a la cabeza de su administración sujetos amantes de su país y con conocimientos suficientes para desempeñarse con acierto.

e) Protección de la propiedad y seguridad de sus habitantes.

f) Entrar en el pleno derecho de hombres libres.

En el Manifiesto del "Congreso General Constituyente" se establecieron, también como ventajas y propósitos:

- Crear un gobierno firme y liberal
- Hacer tomar al pueblo mexicano el rango que le correspondía entre las naciones civilizadas.
- Hacer reinar la igualdad ante la ley; la libertad sin desorden; la paz sin opresión; la justicia sin rigor; la clemencia sin debilidad.
- Demarcar sus límites a las autoridades supremas de la nación, combinando éstas de modo que su unión produzca siempre el bien y haga imposible el mal.
- Arreglar la marcha legislativa, poniéndola al abrigo de toda precipitación y

extravío.

- Armar al poder ejecutivo de la autoridad y decoro necesarios para hacerlo respetable en el interior y digno de toda consideración para los extranjeros.
- Asegurar al poder judicial una independencia tal que jamás cause inquietud a la inocencia ni menos preste seguridades al crimen.

El federalismo -expresa Lanz Duret, y justifica así a los constituyentes del 24- representa el mejor medio para desenvolver una comarca vasta y nueva, pues permite su expansión gracias a la adaptación de las leyes y de la administración a las condiciones propias de cada región del territorio, en donde cada comarca satisface con sus propios habitantes sus necesidades por los medios que les parecen más adecuados, estimulando el sentimiento de confianza en sí mismos.(15)

2.2 Argumentos en contra del Estado Federal.

Se estima que dos fueron las figuras argumentadoras en el Congreso Constituyente en contra de la formación de un Estado federal: Fray Servando Teresa de Mier y Andrés Bécerra. Al primero se le consideraba opositorista aun y cuando no estuviera del todo en desacuerdo con dicha forma. Para él, el riesgo principal de estructurarnos de esta manera era desunir lo que ya estaba unido. Por ello su oposición al establecimiento inmediato, proponiendo una fórmula transitoria entre federalismo y centralismo: "el voto de la nación es República. Sólo nos diferenciamos en que algunos la quieren confederada, y yo con la mayoría la quiero central a lo menos durante 10 ó 12 años porque no hay en las provincias los elementos necesarios para ser cada una Estado Soberano, y todo se volvería disputa y divisiones". Temía que las provincias, al ser declaradas soberanas se negaran a obedecer al Congreso y al gobierno de la nación; por tanto, concluía que lo que necesitábamos era unión y la federación tendería hacia la desunión; necesitábamos fuerza, y consideraba a toda federación débil por naturaleza; necesitábamos dar mayor energía al gobierno y la federación multiplicaría los obstáculos. Consideraba que la naturaleza misma nos había centralizado. Y con respecto a Estados Unidos decía que ellos ya eran estados separados e independientes unos de otros y se federaron para unirse contra la opresión de Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos -resumía- es dividirnos y atraernos los males de ellos.

Andrés Bécerra, por su parte, argumentaba que la república federal en la manera en que se proponía, con estados libres, soberanos e independientes era un edificio que no prometía ninguna felicidad a la nación, pues una máquina complicada, compuesta de tantas ruedas como cuantos serían los congresos provinciales, al detenerse alguna de ellas causarían su destrucción. Estaba convencido, en consecuencia, de lo inapropiado del momento histórico para constituirnos por lo que el gobierno debía dictar y hacer entender a los estados las razones que lo impedían, como eran la pobreza y la miseria. Estaba convencido de que con la federación se crearían rivalidades y se aumentarían las que están creadas; algunos estados

quedarían resentidos y los enemigos atizarían los celos y procurarían fomentar la división.

Ante estas dos opiniones, se argumenta en contra de ellas que estaban influidas por un error de apreciación histórica, pues las separaciones que pretendían Jalisco, Yucatán, Oaxaca y Zacatecas había sido motivada por el excesivo centralismo y la reunión la hacía posible el federalismo.

3. Centralismo y Federalismo

3.1 Constitución de 1836. Los motivos de una Organización Central.

Como Reyes Heróles bien lo definió, el federalismo de la Constitución de 1824 estaba sustentado en la exclusividad jurídica, y aunque dicha Carta estableció que era inmodificable la forma de gobierno, fue sustituida por una de tipo central, impuesta ahora, por los conservadores con su programa centralista inclinado hacia un régimen monárquico. Se ha señalado a Lucas Alamán como el centralista más destacado y quien Rabasa consideró un programa viviente de intolerancia política, pues él fue autor de los principios del partido conservador: "es el primero, conservar la religión católica...Entendemos también que es menester el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos...Estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular, mientras no descansen sobre otras bases".(16)

Fue así que el congreso creado en 1835 se transformó en constituyente para modificar la Constitución del 24 argumentándose que sólo trajo "guerras intestinas, odios, persecuciones, expulsiones, enormísimas deudas y la más escandalosa dilapidación del erario nacional y de cada uno de los estados" sustituyéndola por una constitución central expedida el 30 de diciembre de 1836 llamada también de las Siete Leyes.

Con este nuevo régimen legalizado los estados se convirtieron en departamentos dividiendo éstos en distritos y partidos. Estableció un Supremo Poder Conservador que tenía como propósito mantener el equilibrio de los otros poderes ejecutivo, legislativo y judicial, como guardian de la legalidad. El poder ejecutivo estaba en varias manos: el Presidente, su gabinete y el Consejo de Gobierno. En la práctica el Poder Conservador era el poder público omnipotente perturbando la acción del ejecutivo y de los otros dos poderes por los complicados procesos burocráticos. Esto propició un sentido estado de ingobernabilidad.

3.2 El Congreso Constituyente de 1842 y la estructuración y organización del Estado mexicano.

Hasta 1842 el Estado mexicano continuaba aún sin integrarse. Federalistas y centralistas, cada uno con sus principios generales, no encontraban el punto de equilibrio para ordenar, organizar y desarrollar al país; en una palabra, lograr la unidad social. De ello estaban conscientes los integrantes de dicho Congreso, en especial los miembros de la Comisión de Gobernación. Y este fue -el cómo constituirnos-, fundamentalmente, el motivo que los separó, subdividiéndose la comisión en dos grupos cuantitativamente distintos: el mayoritario y el minoritario, cada uno con su proyecto de constitución: en contra y a favor del federalismo, respectivamente.

Puede agregarse que, uno y otro, compartían la visión del problema de ingobernabilidad que el país vivió con las leyes de 1836 que instauraron un constitucionalismo oligárquico, aun y cuando haya sido la mayoría de dicho órgano quien se expresó al respecto, diciendo que si bien la constitución de 1824 había establecido una centralización gubernativa, los legisladores del 36 consideraron que la centralización había sido de un bajo grado, pensando que esto mismo fue la causa de los males del país por lo cual pasaron a reforzarla; pero traspasaron ciertos límites y erigieron en sistema político la centralización administrativa, acumulando ambas en unas mismas manos. "A este orden de cosas dimos el nombre de centralismo, y a esta palabra la acompañamos siempre con una justa maldición"(17). No obstante el análisis anterior, la mayoría estuvo en contra del federalismo.

3.2.1 Proyecto de la Mayoría de la Comisión de Gobernación

A) Razones sobre la inoperancia del federalismo

Para la mayoría, todos nuestros desastres como pueblo vinieron con la federación. ¿La razón?, porque esta forma había propiciado estados fuertes y una federación limitada, débil y sin los recursos necesarios, lo que nos llevó a un duro despotismo ejercido bajo formas republicanas a partir de 1836. Se preguntaban al respecto: ¿cuáles fueron las tendencias que entonces se manifestaban? y se respondían: "las de romper la unión federal para formar varias repúblicas independientes pues los estados se declararon soberanos y en el ejercicio de ello se habían hecho la guerra mutuamente, y hubo alguno que se declaró neutral en la guerra que sostenía el gobierno general. Establecían como sus tesis, primero, que los poderes federales se suicidaron para dar muerte a la federación; segundo, que la Constitución de 1836, mintiendo en su programa político, destruyó todos los principios, apareciendo el despotismo, el cual paralizó al país y los pueblos, azorados, pidieron federación, más como una respuesta de odio hacia el gobierno; y, tercero, que lo que ocurría realmente era que las personas sustitúan a la constitución, pues la cultura nacional se identificaba con un solo hombre, dispensador de todos los favores.

"Nosotros abrimos los ojos bajo el yugo de un solo hombre, nos educamos en la esclavitud, todo nuestro bienestar lo esperábamos del hombre que nos apacentaba; él era nuestro guía, él pensaba por nosotros, en él veíamos nuestras garantías, y su nombre era nuestra bandera y nuestro grito de guerra. Un pueblo no cambia su espíritu en un día, y esta es la razón porqué entonces se peleaba por personas y se seguía la bandera que levantaban".(18)

Consecuentemente, concluían que la federación llevaría no sólo a la desmembración y división del país sino a perder su nacionalidad. Por ello juzgaban inapropiado escribir la palabra federal en una nueva constitución, pues despertaría odios, ocasionando -así lo preveían- una guerra civil de la cual únicamente cosecharíamos "la desmembración de la república con una perpetua guerra intestina; la tiranía doméstica; y quién sabe si la pérdida de la independencia...". La mayoría consideraba, en suma, muy difícil lograr hacer que el federalismo funcionara en el país, pues nos apropiamos de esa palabra y subvertimos su significado, al comenzar nuestra federación "en sentido absolutamente inverso de como se hacen todas las del mundo y como se hizo la que tomamos por modelo (la americana): allá las soberanías existían realmente y aquí se creaban; allá de muchos cuerpos endebles se hacía un todo fuerte, y aquí dividíamos un todo demasiado compacto para formar cuerpos robustos; allá era y es la divisa...en nosotros fue la inversa".(19)

B) Propósitos Principales

Primero: constituir a la nación. Para la mayoría, la historia de nuestro país había sido siempre de modificaciones a su territorio. Para constituirlo no aceptaban la palabra federal, pues estaba en pugna con la de nación.

Segundo: integrar un sistema de contrapesos del poder legislativo, integrado por una cámara popular y otra aristocrática. Era importante otorgarle amplias facultades a este poder, considerándose éste como la base de la organización social cuidando con ello la calificación del centralismo.

Tercero: dar mayor capacidad de acción al Presidente concediéndole mayor unidad al poder ejecutivo eliminando la institución de los consejos.

Cuarto: dar mayores facultades a los departamentos (quitándoles el nombre de estados) mediante la descentralización administrativa pero reservando al gobierno federal la centralización gubernativa, para que no encontraran obstáculos en su desarrollo y tuvieran en sí mismos todos los elementos posibles para labrar su propio desarrollo. Que sus gobernadores se encuentren nivelados con los de la nación pero evitando se dé la demagogia y no naufraguen como estados soberanos, cuidándose de esta manera el engrandecimiento y paz de la nación.

3.2.2 Proyecto de la Minoría de la Comisión de Gobernación

La exposición o voto particular de los diputados que conformaban la segunda mitad o minoría de comisión (Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Muñoz Lledo) es la respuesta al proyecto de constitución de carácter central formulado por su contraparte (integrada por Díaz Guzmán, Ladrón de Guevara, Fernando Ramírez y Pedro Ramírez).

Los principios federalistas se expresaron desde el inicio de sus trabajos frente a la opinión de Santa Anna contrario al régimen federal, quien manifestó: "Yo anuncio con absoluta seguridad que la multiplicación de Estados independientes y soberanos, es la precursora indefectible de nuestra ruina".(20) Las ideas presentadas al pleno del Congreso por el grupo minoritario estaban imbuidas de la esperanza de lograr convencer que para el país no había mejor organización que la forma federal.

A) Razones en contra del centralismo

Mariano Otero exponía que con una organización centralizada las regiones del país no percibían ventaja alguna de un centro que no las conocía, que no se interesaba de su suerte más que de una forma secundaria; que no conocía sus necesidades ni sus urgencias. Ese mismo desamparo, llevó a los departamentos a sufrir una miseria espantosa y a la mendicidad a diversos grupos sociales. Apareció la rapiña y el peculado. "El territorio se vio desmembrado e invadido. El centralismo se hizo odioso -ampliaba Otero sus argumentos- por la concentración de los recursos del país en una sola mano, condenando a los departamentos a una oprobiosa miseria que arruinó su administración y los condenó a carecer de todas las ventajas mientras pesaban en ellos duras contribuciones. Sustentando sus argumentos en la ciencia política fue determinante en su análisis: "el poder reside en el que decreta los recursos y distribuye sus productos. La historia del mundo nos enseña que el poder absoluto nunca se ha realizado, sino cuando se reunían en una mano los derechos de decretar las empresas y los gastos. Los débiles rayos de la libertad que se vislumbran...consisten en el derecho del pueblo para conceder o negar los subsidios. Si en las constituciones modernas hay algún principio indisputado, es el de que es esencial al sistema representativo el que las contribuciones se decreten por las asambleas generales".(21) De esta manera se podía observar cuál era su orientación para organizar al país.

B) Propósitos Principales

Primero: lograr la unidad nacional. Los objetivos fundamentales del poder general de un Estado federal serían, conforme lo percibía Otero, quien era la voz más autorizada de la minoría, el cuidado de las relaciones exteriores y la conservación de la unidad del pacto federal competentemente investido para ello. Para cumplirlos necesitaría de medios de acción: la hacienda y el ejército, creación de oficinas y empleos para desempeñar sus obligaciones. Para estos dos objetos, el poder federal

manda y ejecuta. Debería tener un poder legislativo y todos los medios administrativos. ¿En qué términos concebía la unidad?. Como la conciliación entre centralistas y federalistas, pues ninguno había logrado encauzar el desarrollo social: "ninguno de ellos era capaz de hacer la felicidad nacional"(22) ¿Cómo lograr ese pacto para alcanzar la paz y salvar el interés nacional? Pensaba en una constitución que fuera respetada y alcanzara el propósito de conciliar a las fuerzas en pugna y acabar, también, con los levantamientos armados. ¿Por qué era necesaria la unidad? Otero preveía la invasión de Estados Unidos y de algunas potencias europeas a nuestro país; "eran esos países los que fomentaban la guerra civil, la intriga, para debilitarnos aún más y a la industria nacional. Tales naciones no tenían amigos sino intereses"; por ello urgía a la unidad de todos los mexicanos para alcanzar el progreso de nuestros elementos sociales y la unidad nacional real.

Segundo: organizar el poder legislativo. Dándole autoridad para emitir leyes en pocos asuntos: los negocios eclesiásticos; el sistema de pesos y medidas y el derecho de amonedación; reglas de naturalización; la adquisición de bienes raíces para los extranjeros; la colonización; arreglo del comercio extranjero y nacional; establecimiento de postas y correos; y la facultad de castigar delitos dirigidos contra la independencia y forma de gobierno. Otero no aceptó, como quería la mayoría, un poder legislativo con facultades extraordinarias, pues con tales atribuciones sería el máximo poder dictador de leyes, dejando a los estados el papel de meros cumplidores de dichos ordenamientos, sin capacidad para crear leyes conforme a sus propias necesidades, por el contrario, "él es sólo dueño de proteger la libertad civil, el comercio, la industria, la agricultura y la minería; de cuidar la mejora de las costumbres...porque la constitución le habría mandado que mida con igual rasero a todas las poblaciones de la república...La constitución habrá escrito en el papel unidad, y la naturaleza mil veces más poderosa que ella, la borraría para escribir: absurdo y contradicción"(23). Además, alertaba sobre opiniones centralistas, las cuales suponían siempre que al centro le toca dar ciertas reglas generales que pueden ser modificadas y reglamentadas en sus pormenores por las localidades; esto significaba que esas autoridades locales serían subalternas y subordinadas.

Tercero: organizar autoridades en todo el territorio. Esto se sustentaba en el principio de organizar en las diversas secciones del territorio autoridades suficientemente facultadas para atender a sus necesidades locales dándole a cada una satisfacción a necesidades precisas.

Cuarto: establecer el federalismo para satisfacer las aspiraciones locales. Satisfacer los requerimientos de los estados pero sin debilitar la fuerza del todo, sin arrojarse a la anarquía ni el desorden una causa nacional.(24)

Quinto: asegurar que los poderes interiores, así como el general, no puedan nunca atacar las garantías individuales y que estén todos de tal suerte organizados, que tampoco sea fácil el desacuerdo ni el choque de los unos con los otros, es decir, que se establezca una sana coordinación.

Sexto: necesidad de ordenar la forma de gobierno y la división de poderes para satisfacer los requerimientos de todas las partes del territorio y de elaborar leyes para apoyar la industria y la agricultura. "Sin la organización de un buen gobierno no es posible ni la existencia y realidad de unas buenas leyes ni por consiguiente el progreso material y moral de la sociedad, se ve muy bien cuan grande, basta e importante es la cuestión que se ocupa de la forma de gobierno y de los poderes públicos...de tal suerte que las autoridades nacionales sean un todo armonioso, y a más, satisfaga las necesidades de cada una de esas partes, que tienen indisputablemente un derecho igual para ser atendidas".(25) Esto obligaba a contar con un gobierno eficaz.

Septimo: un sistema representativo y las formas republicanas. Que implicaba el derecho electoral de la nación, la existencia de la representación nacional, la independencia del poder judicial, la responsabilidad de los agentes del poder ejecutivo, las garantías individuales, la libertad de imprenta y otras más instituciones, para procurar el progreso del género humano, principios que deberían ser sustentados por la constitución. La constitución debería ser un poder protector que evite los abusos, garantizando la unión nacional, los derechos del pueblo, las formas republicanas y los derechos del hombre. Pero nunca contendría el progreso.

Octavo: garantizar y reconocer la soberanía del pueblo.

En síntesis, los diputados de la minoría expresaron "que era preciso pasar a la organización de los poderes públicos; era necesario designar la parte de poder que debe dejarse en un centro común para la conservación de la unidad nacional y el respeto del nombre de República, y la que debiera dejarse a las autoridades locales para que esta unidad se compusiera de partes libres y felices, y para que el nombre de la nación tuviese la respetabilidad que tiene siempre un pueblo grande, libre: era necesario organizar esos poderes generales e interiores bajo el doble aspecto de sus relaciones mutuas y de las que debieran conservar entre sí los diversos funcionarios a quienes se encomiendan en su división unos y otros; y en este principio fundamental, base del desarrollo de todos los demás, es en el que hemos tenido sentimiento de no estar acordes con el resto de la comisión..."(26)

4. Bases Orgánicas de 1843

Como es sabido, el Constituyente de 1842 fue suprimido y su lugar fue tomado por una Junta Nacional Legislativa que expidió en junio de 1843 las Bases de la Organización Política de la República Mexicana a las que autores como Rabasa y Reyes Heróles calificaron como despotismo constitucional, como otro ensayo de centralismo. Las bases determinaron otorgar grandes facultades al presidente de la república, así como amplias responsabilidades a los poderes legislativo y judicial, desapareciendo el Supremo Poder Conservador.

Los miembros de la Junta Nacional en sus consideraciones observaron que en las Bases se procuró que cada poder ejerciera las funciones que naturalmente le pertenecen, sin perjuicio de aquella comunicación recíproca que todos deben tener para lograr la cooperación hacia un solo fin: el buen orden de la sociedad, dándole, por su parte, "á las autoridades departamentales una suma de poder tal, que al mismo tiempo que provea á los objetos de necesidad y engrandecimiento particular, no enerve la acción del gobierno general, para que este pueda llenar el importante fin de mantener el orden y la tranquilidad pública en lo interior, y representaría la Nación fuerte y respetable en lo exterior".(27)

Sin embargo, las Bases tampoco lograron el marco para propiciar el orden social, terminando su vigencia en 1846. Es entonces cuando se trata de encontrar fuera del país quien pudiera establecer un gobierno efectivo, pues en consideración de los grupos económicamente fuertes, los mexicanos éramos incapaces, por sí mismos, de darnos un verdadero Estado que garantizara nuestra soberanía. Así, por ejemplo, José Gutiérrez Estrada, quien en 1835 había ocupado la cartera de Relaciones Exteriores en el gobierno centralista de Anastacio Bustamante, fue un sobresaliente propugnador del establecimiento de una monarquía en el país, al fallar tanto el centralismo como el federalismo. Sus ideas las corrobora de esta manera: "disertese cuanto se quiera sobre las ventajas de la República donde pueda establecerse, y nadie las proclamaría más cordialmente que yo; ni tampoco lamentaría con más sinceridad que México no pueda ser por ahora, ese país privilegiado. Pero la triste experiencia de lo que ese sistema ha sido para nosotros, parece que nos autoriza a hacer ya en nuestra patria un ensayo de verdadera monarquía en la persona de un príncipe extranjero".

5. Acta de Reformas de 1847

Acercas de esta etapa, Tena Ramírez describe que a finales de 1846, en plena guerra con los Estados Unidos, abrió sesiones el Congreso en su doble papel, como constituyente y ordinario. Ante la proximidad de las tropas norteamericanas a la capital del país, el Congreso consideraba que la república quedaría inconstituida si se iniciaban las discusiones para la reforma de la Constitución de 1824 que era su propósito principal. En virtud de las circunstancias, la mayoría congresional favorecía se declarara como única la Carta del 24 en tanto no se publicaran sus reformas. Pero Mariano Otero, quien era el único miembro disidente, emitió un voto personal denominado Acta de Reformas. Otra vez aparece Otero como figura destacada. En su voto vuelve a centrar su análisis en la necesidad de organizar el poder público y alcanzar la unidad del Estado.

Su autor comenta las razones y apreciaciones de por qué no debía adoptarse la carta de 1824; consideraba, por el contrario, que una nueva ley constitucional debería

ser redactada y únicamente conservar elementos de aquella que sirvieran a la posibilidad de organizarnos en una república federal. Su análisis parte de una premisa fundamental, respecto de nuestro Estado y gobierno: nada hay sólido y organizado. Anotemos algunas ideas de él para explicarla. Dice: "Todo lo que tenemos es de ayer: fue obra de un movimiento, que por nacional que haya sido no pudo dar a las cosas la seguridad que producen el tiempo y el arreglo. El gobierno federal acaba de organizarse y todavía lucha con mil dificultades; con la violencia de todo estado de reacción, con la falta de sus medios de poder, con la inexperiencia de un orden casi nuevo, con el espíritu de recelo, tan propio de estos momentos, con la alarma de todos aquellos que viendo su suerte ligada con las instituciones, no saben si sus intereses serán respetados o sacrificados. Los estados ensayan con desconfianza su poder; el centro ve que no es tan acatado como debería serlo; en resumen, tenemos hoy el poder público abrumado con las dificultades de una guerra indispensable y con las de una organización en que todo es transitorio, en que ningún poder tiene la conciencia de su estabilidad..."

"¿Quién al recordar que bajo esa constitución empezaron nuestras discordias civiles, y que ella fue tan impotente contra el desorden, que en vez de dominarlo y dirigir la sociedad, tuvo que sucumbir ante él, podrá dudar de que ella misma contenía dentro de sí las causas de su debilidad y los elementos de disolución que minaban su existencia?"

"Y si pues esto es así, como lo es en realidad, ¿será un bien para nuestro país el levantarla sin más fuerza ni más vigor que antes tenía, para que vuelva a ser una mera ilusión su nombre? ¿no sería decretar la ruina del sistema federal restablecerlo bajo las mismas condiciones con que la experiencia ha demostrado que no puede subsistir, y precisamente hoy que existen circunstancias mucho más desfavorables que aquellas que bastaron para destruirlo?. Ni la situación de la República puede sufrir ya por más tiempo un estado incierto y provisional: la gravedad de sus males, la fuerza con que los acontecimientos se precipitan, demandan pronto y eficaz remedio, y puesto que él consiste en el establecimiento del orden constitucional, no menos que en la conveniencia y solidez de la manera con que se fije".(28)

Mariano Otero afirmaba que la constitución debía establecer las garantías individuales sobre bases de tal manera estables que ninguno de los hombres en cualquier parte del territorio nacional tuvieran que extrañar las mejores leyes de la tierra. Propuso que la constitución fijara su inviolabilidad. También consideraba al Senado como punto neural de la organización estatal y entendía que conservando íntegra la representación de los cuerpos confederados y asegurando una duración más larga que la de otros organismos y de otras autoridades del Estado, se conseguiría una acción más permanente y regularizada.

Otro punto importante de su voto particular es el del sistema electoral. A su juicio era la base y la garantía de toda constitución y muy especialmente de las democráticas, que hacen emanar de la elección todos los poderes del Estado, porque

de ella depende que los funcionarios sean buenos o malos, que representen a la nación entera o sólo a un partido más o menos numeroso. "Pero como este final resultado no depende sólo de la declaración general que establece a quién corresponde el derecho de sufragio, sino de todas las disposiciones que arreglan el modo de ejercerlo, todos los pormenores son interesantes, y de aquí se sigue que en este particular, como en el de las garantías individuales, no sea posible reducirlo todo a los principios fundamentales, únicos propios de la constitución, y que sólo una ley extensa y bien combinada puede realizar la apetecida reforma"

Consideraba también indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los estados que importen una violación del pacto federal o fueran contrarias a las leyes generales, pues de otra manera el poder de un estado sería superior al de la Unión, y el de ésta se convertiría en una mera irrisión. Por último, distinguía en la constitución tres partes. Respecto de los principios primordiales y anteriores a la misma, como la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano representativo popular federal, y la consiguiente división de poderes, principios que identificaba con la existencia misma de la nación, en donde no cabía reforma y debían ser declarados como permanentes. Por lo que hace a los límites del poder general y de la soberanía de los estados consideraba la posibilidad de algunas modificaciones mediante el voto de los dos tercios de cada cámara o de la sucesiva ratificación de una reforma.

6. Constitución de 1857 y el Federalismo Mexicano

En el Congreso Constituyente de 1856-1857 se reflexionó acerca de los males que había causado el centralismo en el país pero, también, de que el pueblo de México se había visto engañado por las distintas "revoluciones", centralistas y federalistas, pues ninguna era capaz de cumplir los propósitos de bienestar social por ellas prometido; finalmente, aprobó la forma de Estado federal para la nación.

Respecto al primer punto, el Diputado Arriaga declaró que cualquier intento de constitución central carecería de prestigio por su identificación con las calamidades y desgracias nacionales. Considera justificables las quejas de los pueblos, de que todas las revueltas emprendidas para entronizar el despotismo se fraguaron en el centro de la república. Las consecuencias de ello fueron: multiplicadas gabelas; protección inexistente; nulos beneficios; una gran capital que lo absorbía todo sin devolver nada a cambio; poblaciones alejadas del centro dejadas a su suerte, en la miseria y abandono; descrédito de los gobiernos del centro; pérdida de la fe en los destinos de la patria; el centro se veía como el foco de la intriga, de la inmoralidad, de intereses de monopolio y privilegio; olvido de la verdadera situación del país, y bancarrota de las finanzas públicas.

El engaño a que se refería el Constituyente, sobre todo a través del Diputado Castillo Velasco, radicaba en que el pueblo había intervenido en todas las luchas

movido por la esperanza de libertad y de mejorar sus condiciones de vida, pero se percató de que las instituciones erigidas con su esfuerzo, constantemente cambiaban. "¿Por qué entonces, después de tanto entusiasmo y de una lucha continua de 1824 hasta hoy, le hemos visto dejarse arrebatar sus instituciones, así la federación como el centralismo, así las Bases Orgánicas como la Acta de Reformas?...porque ha visto en cada una...una ocasión de que se realicen las reformas sociales y administrativas que necesita el país...El pueblo sabe muy bien que las instituciones políticas no son más que el medio de procurar el bienestar social, y ninguna de las que hemos experimentado lo logró. Ahora también el pueblo espera, tiene derecho a esperar...ese bienestar social que anhela"(29).

Aquí podemos observar una concepción ya no solo político-jurídica sino, igualmente, social, cuando Velasco concluye "que el pueblo espera del gobierno grandes reformas...pero de vosotros, señores diputados...que no os limiteis a las fórmulas de una organización meramente política, ó por mejor decir, que adopteis esa misma organización á nuestras necesidades sociales: Haced que ella se eric el afecto popular, algo que identifique la constitución con los intereses de los hombres y de los pueblos".

La Constitución de 1857 fue aprobada -sin voces que defendieran el centralismo apunta Gamas Torruco- conteniendo en su cuerpo la organización federal. Zarco, en su manifiesto de aprobación, del 5 de febrero de 1857, reseñó los propósitos que guiaron al Congreso:

Primero: la federación es la bandera de los que han luchado contra la tiranía.

Segundo: el sistema federativo es el único que conviene a la población del país diseminada en un vasto territorio con costumbres, climas productos y necesidades diferentes.

Tercero: la federación propiciará la vida, la riqueza y la prosperidad a todas las extremidades.

Cuarto: promediará el ejercicio de las soberanías para hacer duradero el reinado de la libertad y proporcionará celosos defensores.

Quinto: la federación será la fuerza de la república para sostener su independencia.

Sexto: será símbolo de los principios democráticos, única forma de gobierno que en México contaba con el prestigio de la legitimidad.

Septimo: reconocer como preexistentes los estados libres y soberanos; proclamación de sus libertades individuales y los límites se reacomodaron por la opinión y conveniencia públicas; reconocer el derecho de varias localidades a gozar

de vida propia como estados de la federación.

Octavo: proclamar el dogma de la soberanía del pueblo y que todo el sistema constitucional fuese su consecuencia lógica. Todos los pueblos, por tanto, se derivarían del pueblo. El pueblo se gobernaría por el pueblo. El pueblo legislaría. Al pueblo correspondería reformar sus instituciones. Habría un sistema representativo. La autoridad se ejercería exclusivamente por medio del voto.

Noveno: los estados gozarían de amplísima libertad en su régimen interior, estrechamente unidos por el lazo federal.

Décimo: los poderes de la federación quedarían facultados con atribuciones necesarias para sostener la independencia, fortalecer la unidad nacional y promover el bien público, atendiendo las necesidades generales sin ser nunca un cuerpo en pugna con los estados.

Décimo primero: el Congreso de la Unión sería el país por medio de sus delegados.

Décimo segundo: la corte de justicia se dirigiría a salvar el derecho.

Décimo tercero: el presidente de la república sería elegido por los ciudadanos mexicanos.

Décimo cuarto: evitar antagonismos entre el centro y los estados.

Décimo quinto: la constitución establecería el modo pacífico y conciliador de dirimir las dificultades. No sería una constitución de un solo partido sino para todo el pueblo.

Décimo sexto: buscar la armonía, el acuerdo, la fraternidad, los medios para conciliar la libertad con el orden, paz para lograr el progreso.

7. Constitución de 1917 y el Federalismo Mexicano

En la realización de la Constitución de 1917 convergieron hacia un solo punto las opiniones de quienes tenían la responsabilidad y la legitimidad: tanto la del presidente en funciones como de los miembros del Congreso Constituyente; ambas coincidieron en la organización del Estado en su forma federal. Fue, la Constitución de 1917, la norma jurídica que dio, finalmente, sustento legal al Estado mexicano; aunque, políticamente, aún restarían capítulos importantes, es decir, cómo hacer que ese federalismo funcionara en lo político, en lo económico y en lo social.

La idea federal había permeado ya en el espíritu nacional. El anhelo del

Constituyente del 57 se había cumplido: la sociedad identificaba a su constitución con sus propias aspiraciones de bienestar. Carranza así lo reconoce: "La Constitución de 1857, que nuestros padres nos dejaron como legado precioso, a la sombra de la cual se ha consolidado la nacionalidad mexicana; que entró en el alma popular con la guerra de reforma, en la que se alcanzaron grandes conquistas. Y que fue la bandera que el pueblo llevó a los campos de batalla en la guerra contra la intervención, lleva indiscutiblemente, en sus preceptos, la consagración de los más altos principios". Carranza, en su proyecto de Constitución dejó intacto el espíritu liberal de la de 1857 y la forma de gobierno.

No se trató por parte del Constituyente de recrear al federalismo sino, más bien, acomodarlo a las necesidades nacionales. Era ya una realidad, lo importante sería ponerlo en práctica con base en dos principios: soberanía y federalismo.(30) Para este punto haremos una referencia, obligada, a las opiniones del primer jefe del ejército constitucionalista, expuestas ante el Congreso que constituyó definitivamente al país con una constitución vigente hasta nuestros días.

En ese entonces Carranza expresó su inconformidad por la inoperatividad de los principios federales que la Constitución de 1857 había enfatizado y consolidado la nacionalidad mexicana. En efecto, decía, la "soberanía nacional, que reside en el pueblo, no expresa ni ha significado en México una realidad, sino en poquísimas ocasiones, pues si no siempre, sí casi de una manera rara vez interrumpida, el poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación, manifestada en la forma que la ley señala, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública para investirse a sí mismos o investir a personas designadas por ellos, con el carácter de representantes del pueblo.

"Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del poder público, pues tal división sólo ha estado por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a ley suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo, la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobese, sino al menos de que hiciese observación alguna.

"Igualmente ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados que forman la República mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su

voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél.

"Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio que también es fundamental en el sistema del gobierno federal adoptado por la nación entera, los poderes del centro se han ingerido en la administración interior de un estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o sólo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas".(31)

Para evitar cualquier duda sobre la legitimidad del Estado federal mexicano, el Constituyente, al dictaminar el artículo 40 constitucional, donde se asentó el principio federalista, dijo en su oportunidad que nuestro federalismo no fue algo artificial: como antecedente histórico, la colonia de Nueva España formaba un régimen central sin entidades políticas independientes, las cuales fueron creadas por la Constitución de 1824. A lo anterior contestaremos como un distinguido publicista mexicano, que tal razón supone que la Federación como régimen, no tiene más que un origen, lo que es evidentemente falso. El sistema federal, lo mismo que el sistema hereditario, o el régimen de las democracias puede tener orígenes muy diversos, y la razón de su adopción es el estado del espíritu público en un país que no se deduce siempre del régimen al que antes haya estado sometido. Fue la realidad política la que determinó nuestra forma estatal.

Finalmente, con la Constitución de 1917 se cumplió el segundo anhelo del mismo Constituyente de 1857, la adaptación de la organización política a las necesidades sociales. La norma general vigente se convirtió, además, en programa de gobierno, cuyo cumplimiento permitiría elevar las condiciones de vida de toda la población y dejar de hacerle vivir en el disimulo. Dos autores permiten confirmar esta aseveración. Primero, Reyes Heróles, quien define que "no fue la nuestra una constitución para regir lo que existía; se hizo para modificar y cambiar el cuadro social, económico y político nacional; fue un documento, que enraizado en un presente, buscaba generar un futuro, o mejor dicho, varios futuros sucesivos, eslabonados entre sí en lo esencial, de tal manera que una meta alcanzada impulsara a obtener otra y ésta exigiera llegar a nuevas metas. Así se explica su vigencia y permanencia y también que continúe, al mismo tiempo, siendo texto que regula relaciones y postulado para luchas sucesivas"(32).

Aún más. Heróles considera que adoptó un profundo sentido social. La Constitución de 1917 rebasa un Estado liberal de derecho; "quiere esto decir que se supera el concepto puramente jurídico-formal del Estado de derecho y vinculando contenido con formas se obtienen las bases para una síntesis, que eso y no otra cosa es el Estado social de derecho. Intuyen los constituyentes que, si la democracia política garantiza al hombre frente al poder político, existen otros poderes también de

los cuales hay que protegerlo, otras formas de dominación económicas y sociales que exigen ser frenadas. No desconocen que la igualdad ante la ley es abstracta y formal si no se combate la desigualdad de hecho, que limita el autogobierno y asfixia la libertad". Por eso, "adoptan la democracia social, aunada a la democracia política, logrando que la sociedad esté en instituciones, que sea la comunidad quien controle la actividad estatal: la arbitrariedad puede provenir tanto del poder político como del poder económico o social. La servidumbre tiene múltiples causas: hay que completar la democracia social, para evitar sojuzgamiento del hombre por poderes que se presentan en la sociedad".(33)

Tal carácter social estaba sustentado en una educación gratuita y democrática que aspiraba a la igualdad de posibilidades entre los mexicanos, así como al establecimiento claro y preciso de los derechos sociales de los trabajadores del campo y de la ciudad. Un principio fue el que influyó a todo su actuar: hacer más grande al hombre de México. La idea del hombre, como libertad y como justicia en la sociedad -confirma el mismo Heróles-, apuntalaba la grandeza que para el mexicano se pretendía. Un liberalismo solidario, social, tanto o más que individual, pero también un nacionalismo sabedor de que "si no se respeta la libertad de las personas y reconoce los derechos sociales en que se basa, se malogra y degenera; es decir, un nacionalismo inbuído de humanismo social".

En ese mismo sentido Cué Cánovas(34) concluye que el propósito esencial del federalismo como régimen político ha sido y es garantizar la libertad humana evitando lo mismo el establecimiento de un poder central, absoluto y despótico, como la instauración de cacicazgos regionales. Porque resultaría absurdo defender la causa del federalismo para atacar los abusos y exacciones del poder central y proteger, en cambio, los de los caciques regionales.

En suma, el Estado mexicano se estructura, definitivamente, como federal, a partir del año de 1917. ¿Cuáles son esos principios federales? Don Jesús Reyes Heróles los define con exactitud:

- Un régimen republicano, democrático, representativo.
- Un Estado situado no encima ni abajo sino en el derecho.
- Igualdad ante la ley.
- Formación de una sociedad estrictamente civil.
- Instauración de un cuadro completo de libertades espirituales y políticas del hombre, que van desde la libertad de conciencia y manifestación de las ideas hasta la libertad de trabajo, fundada en la libre vocación y libertad de movimiento.
- Salvaguardar y proteger a la dignidad e integridad de la persona: sus derechos humanos.
- División de poderes, para que el poder detenga el poder y evite su abuso.
- Definirnos como Estados Unidos Mexicanos. Ser una república federal, un conjunto de estados soberanos, unidos en un pacto federal, en que se determinan las facultades de los estados y de la federación.

- Un régimen de delimitación y coordinación entre estados y federación.

Finalmente, haremos referencia a un elemento político que los analistas han enfatizado como consustancial al federalismo: el de salvaguardar la integridad nacional. Se establece, de este modo, que el federalismo vino a salvar la unidad del país; fue método de integración nacional, amenazada por los regionalismos locales; fue, adicionalmente, sistema de consolidación de la nacionalidad mexicana, al evitar su fragmentación en una serie de países independientes.

Así, pues, hemos destacado los principios sustantivos expuestos por los distintos Congresos Constituyentes. Con ellos, se procuraría, mediante su aplicación puntual, hacer de nuestro país, de México, de su sociedad, un gran Estado. Veamos, ahora, cómo ha sido, en la realidad, el funcionamiento de tales ideas, mediante la revisión de nuestro federalismo político, de nuestro federalismo social y de nuestro federalismo económico.

Antes de continuar, es útil apuntar una precisión de tipo conceptual. En líneas anteriores anotamos que el federalismo es una organización política que adopta cierta sociedad para procurar el bienestar y la defensa en común armonía. También dijimos que el federalismo es una forma de organización estatal que tiene objetivos precisos.

Para cumplir con esos objetivos, señalamos que el Estado ha dividido sus funciones en cinco ramificaciones básicas, sin embargo, es una de ellas la que sirve a nuestros fines: la administración interna. Es a través de ella que se caracteriza la actividad estatal; ordenando y regulando las relaciones de la vida personal o individual, impulsando la vida social y fomentando la vida económica, el Estado cumple con su propio fin.

Estas mismas tres áreas de la administración interna son las que sirven de sustento teórico para el tríptico que adoptamos del federalismo y que coincide con la división misma que abraza Jesús Reyes Heróles al referirse a un liberalismo político, a un liberalismo social y, finalmente, a un liberalismo económico. A partir de ello es que decidimos analizar al federalismo desde esos ámbitos: el político, el social y el económico, que son la arena en que se precisa la acción gubernamental. Con este método, lo que intentamos es comprender con mayor detalle esta forma estatal en nuestro país.

Entendemos por federalismo político el estudio de la distribución del poder del Estado y del ejercicio e institucionalización del poder político. En este sentido, el federalismo político nos permitirá comprender el problema de la unidad estatal y de la organización de la sociedad mexicana mediante el sistema presidencial de gobierno.

Por federalismo social entendemos el conjunto de derechos individuales y sociales que el Estado debe garantizar y mediante ellos procurar el desarrollo y bienestar de

todos los miembros que lo componen. A través de esta segunda acepción revisaremos las condiciones sociales que han privado históricamente entre nuestros connacionales, comparando las privativas en la colonia con las de la época de independencia y las prevalecientes antes de la Revolución. Por último, señalaremos algunos de los datos más recientes sobre el grado de pobreza y de insatisfacción en que viven importantes grupos de mexicanos.

El federalismo económico es el estudio del Estado como conductor de los procesos económicos y de su intervención en los sistemas de producción para el fomento de la actividad económica. Conforme a este planteamiento, examinaremos cómo el Estado mexicano ha dirigido -en la época posrevolucionaria- la economía nacional; en qué medida se ha logrado el fortalecimiento del federalismo con la participación de las entidades federativas y de los municipios como impulsores de las actividades económicas; y, cómo el crecimiento económico ha coadyuvado a subsanar las necesidades de las diferentes localidades y poblaciones que conforman la geografía mexicana.

CAPITULO III

Organización Política y Desarrollo

1. Federalismo Político

1.1 Establecimiento del Presidencialismo en México

Anotamos anteriormente, que si bien la Constitución de 1917 sustentó decididamente nuestra forma estatal, dejó pendiente en la arena política el funcionamiento del gobierno, es decir, la distribución del poder en el Estado. Esta percepción nos lleva directamente al planteamiento de dos problemas básicos: el de cómo lograr la unidad estatal definitiva; y el de cómo construir a la sociedad sobre bases racionales. Esto es, cómo concebir y cómo enraizar en la psique social nuestros propios mecanismos para coordinar y manejar el poder social o poder político, con una legitimidad tal que posibilitara la paz social. El presidencialismo fue la forma política de nuestro federalismo político.

A partir de la independencia de nuestro país, dio inicio una lucha por el poder entre distintos grupos como consecuencia del vacío político que significó la separación de España y el fin de la hegemonía del monarca español sobre los destinos de México. Esos grupos, según se señaló, fueron el borbónico, el iturbidista y el de los insurgentes liberales.

En el Congreso Constituyente de 1823-1824 triunfó la idea republicana, que se tradujo en la expedición del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y, posteriormente, en la Constitución de 1824. A partir de la promulgación de esta primera Carta Magna, se establece, en ella, la organización del poder público. Así, el legislativo se formaría por un Congreso General compuesto por dos cámaras, la de Diputados, integrada por representantes de elección popular y la de Senadores, integrada por dos representantes de cada estado, nombrados por las respectivas legislaturas locales. Cada una de éstas designaba dos personas. La que obtenía el mayor número de votos sería presidente y el que le siguiera, vicepresidente. El poder judicial estuvo representado por una Suprema Corte de Justicia, tribunales y juzgados de distrito.

Si bien formalmente quedó asentado en quiénes se depositaría el poder público, en la realidad quedaba pendiente el problema de cómo se ejercería el gobierno de la unión. El enfrentamiento entre el presidente y el poder legislativo representó el elemento central de ese problema. Nuestras leyes abrigaban elementos mixtos, esto es, conjugaban principios parlamentarios y presidencialistas pero no se establecía tácitamente la supremacía del ejecutivo sobre el legislativo; inclusive éste último en algún momento era quien eligía al presidente mismo.

Los presidentes del país, erigidos en tales ya sea por la vía legal o por la vía del levantamiento armado, veían en el Congreso a una entidad opositora cuando no apoyaba sus políticas o se tornaba en un obstáculo para su realización. El legislativo por su parte, buscaba oponerse a los intereses personales y de grupo que representaba un presidente. Acontecimientos que ejemplifican lo anterior, fueron la disolución del Congreso Constituyente de 1822 por Iturbide, entonces Emperador de México; la acción de Santa Anna en contra del Constituyente de 1842 o la exclusión del Senado por el propio Congreso Constituyente de 1856-1857. En esta situación, la desorganización de la sociedad mexicana era una constante, puntualmente destacada por Otero, propiciada por la lucha política entre las facciones federalistas y centralistas y reflejo de estas contradicciones fueron las leyes constitucionales, ya reseñadas, de 1836, de 1843 y 1857.

Las leyes del 36 -afirma Gamás Torruco- perseguían tres propósitos: establecer el régimen centralista; establecer un mecanismo de pesos y contrapesos entre los poderes públicos; y, preservar constitucionalmente los intereses de las clases conservadoras. Establecían que el ejecutivo se asentaba en un presidente de la república a elegir cada ocho años y para cuyos actos se requería la sanción de un Consejo de Gobierno.(1)

Con las Bases Orgánicas el poder ejecutivo se depositaría en un presidente por cinco años. Lo elegirían las asambleas departamentales. Cada una de ellas propondría un candidato y las dos cámaras del Congreso calificarían las elecciones, declarando presidente al que hubiera reunido la mayoría absoluta de sufragios. De no haber mayoría absoluta, las cámaras elegirían de entre los dos que hubiesen obtenido más votos. El ministerio se integraría por el propio presidente, a quien se le concedían "facultades amplísimas". La Constitución de 1857 establecía que el ejecutivo se asentaría en un presidente nombrado por elección indirecta en primer grado. Las ausencias temporales o absolutas serían cubiertas por el presidente de la suprema corte de justicia. Torruco destaca en su estudio del federalismo mexicano, que en ese momento el "ejecutivo está sumamente debilitado frente al Congreso, ya que no tiene voto sino simplemente la facultad de que sus puntos de vista sobre los proyectos de ley se tomen en cuenta".(2)

Carpizo también señala que "la Constitución de 1857 estableció un sistema de gobierno diferente -la existencia del veto como facultad del presidente, Congreso dividido en dos cámaras y un solo periodo de sesiones- al de 1824, ya que sus características fueron opuestas: no veto, congreso unicameral y dos periodos de sesiones. En 1857, el centro del poder plasmado en la ley fundamental se encontraba en el órgano legislativo; las reformas de 1874 regresaron, en gran parte, a la estructura teórica que se había conocido en México desde 1824 misma que, en buena medida, recogió el Constituyente de 1916-1917".(3)

Ahora bien, se hace pertinente la pregunta siguiente: ¿cuándo se estableció la supremacía del presidente sobre el congreso, dándose el surgimiento del régimen

presidencial en México?. Dicha supremacía se dá, finalmente, en el texto de la Constitución de 1917. Las resoluciones de los diputados constituyentes fueron definitivas; sin embargo, en cierto momento parecieron dudar sobre la responsabilidad histórica que en ellos recaería, de aprobar un texto constitucional en donde se le otorgaban amplias atribuciones a un solo individuo en su calidad de presidente de la república mexicana. Resolvieron a favor del presidencialismo.

El Constituyente expresó que " ya que al legislativo le hemos quitado muchas facultades; ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar ampliamente hasta donde los preceptos consideren que sean aprobados, y poniendo al legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos una Constitución llena de facultades donde se le otorgaban amplias atribuciones a un solo individuo en su calidad de presidente de la república en dictador, y esto no debe ser".(4)

Carranza manifestó a los constituyentes su convicción de la imposibilidad de establecer un régimen parlamentario en nuestro país; por el contrario, nuestras características políticas-sociales nos habían preparado para vivir dentro de un sistema presidencialista. Los constituyentes de 1857 -exponía en su mensaje de Querétaro del 1 de diciembre de 1916- concibieron bien el Poder Ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley; pero no completaron el pensamiento, porque restaron al Poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del Presidente, y así su elección fue, no obra de la voluntad del pueblo, sino producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales. "La elección directa del presidente y la no reelección, que fueron las conquistas obtenidas por la revolución de 1910, dieron, sin duda, fuerza al gobierno de la nación, y las reformas que ahora propongo coronarán la obra. El presidente no quedará más a merced del Poder Legislativo, el que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones.

" Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración procedente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de Cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será, justo y fuerte...

"El parlamentarismo se comprende en Inglaterra y España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; se explica en Francia, porque esta nación, a pesar de su forma republicana de gobierno, está siempre influida por sus antecedentes monárquicos; pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes y sería, cuando menos, imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857.

"Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales. Ahora bien, como nosotros carecemos todavía de las dos condiciones a que acabo de referirme, el Gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete, para responder a las frecuentes crisis ministeriales...". (5) Las anteriores son algunas de las ideas más importantes del pensamiento de Carranza en donde se encuentra, sin duda alguna, la génesis del proceso de institucionalización del presidencialismo mexicano.

1.2 Institucionalización del Sistema Presidencial

Diversos autores han realizado distintos estudios sobre el tema, y coinciden en la tesis que la institucionalización del sistema presidencial se da a partir del régimen del general Lázaro Cárdenas. Este hecho de ninguna manera es fortuito o bien sucede espontáneamente. Atrás de Cárdenas existe una gran acumulación de experiencia de quienes lo antecedieron. Procederé, en consecuencia, a la descripción de los puntos generales de dos de las etapas en las cuales ciertos estudiosos han dividido la evolución de la institución presidencial: la etapa caudillista y la etapa del liderazgo político.

Vega Vera(6) afirma que el presidencialismo mexicano tiene su origen político en el caudillismo, el cual no alcanzó a pacificar y a organizar la vida del país. Existe un antecedente de este periodo con Agustín de Iturbide, que no fue ni caudillo ni presidente sino emperador, pero cuya importancia como personaje radica en haber sido el artífice para la independencia nacional. Los presidentes caudillos más representativos fueron, Guadalupe Victoria, quien encabezó la primera administración republicana; su caudillismo se funda en un nacionalismo incipiente, más antiespañol que antinorteamericano. Vicente Guerrero, hombre de convicción, era el prototipo del caudillo, rebelde por naturaleza, así como había subido al poder, caía también de un cuartelazo. Antonio López de Santa Anna, manipuló y ejerció el presidencialismo con singular dominio político; utiliza al ejército y a los grupos minoritarios con fuerza económica para imponerse a las masas y a los intereses sociales del país. Juan Alvarez fue el caudillo formador de las nuevas generaciones, es el representante del caudillo restaurador de la política social. Benito Juárez, se nutrió de la provincia, se auxilió de las clases medias para que ayudaran a crear una corriente de integración nacional; disciplinó a militares y civiles políticos; buscó no sólo la pacificación del país sino su organización social. Otro más, fue José María Iglesias, quien al desconocer la reelección de Lerdo trató de que el poder ejecutivo continuara como equilibrador y director de la política nacional. Finalmente, a la etapa de Porfirio Díaz se le considera como una amalgama de caudillismo dictatorial y de política sin ideología nacionalista. El presidencialismo porfirista se dice que representa la antítesis

de Juárez, de no operar con un sentido mayoritario para gobernar, sino con el criterio del amigo y del grupo sin reparar en la marginación social del pueblo.

La etapa del liderazgo político se conceptúa, también siguiendo a Vera, como una síntesis de presidentes y de líderes. El primero que se identifica como tal es Francisco I. Madero, para el cual la raíz de los problemas estaba en la antidemocracia y la falta de libertades políticas y crítica el abuso del poder presidencial. Venustiano Carranza fundó su ideal en el juarismo: el respeto a la constitución y a los derechos de los ciudadanos. Se dice que no aceptaba ninguna corriente que se opusiera a lo decretado por el constitucionalismo. Con Alvaro Obregón se estima que arribó a la presidencia un militar que supo captar las ideas sociales de su tiempo para adaptarlas a su circunstancia política; supo disciplinar a intelectuales, comerciantes, clases medias, políticos y militares. Plutarco Elías Calles, por su parte, es considerado el organizador político experto. Se define que el callismo, más que una corriente social, es una época política de organización del Estado. Institucionalizó al ejército y al sistema político mexicano. El último presidente líder fue Cárdenas, cuya figura se acrecentó cuando trasciende la acción del poder político al poder social. Entre lo mucho de importante realizado por él, destaca, sin duda, su actitud respecto al presidencialismo. Por un lado, hace respetar al poder ejecutivo como una institución máxima respecto de cualquier poder; por el otro, reafirma la facultad que, como poder supremo, será el presidente quien decida sobre quien lo debe suceder.

Es de este modo que el cardenismo jugó un papel protagónico para la consolidación de la principal institución nacional, la presidencia de la república. El general Cárdenas dejó a México "una fórmula política centrada en esa hegemonía política absoluta que parecía indispensable en la realidad sociopolítica mexicana, pero no se trató de la hegemonía personal e individual del caudillo, y él mismo no se perpetuó en el cargo presidencial. Cárdenas legó la hegemonía política presidencial, cuya autoridad surgía esencialmente del mismo cargo... y no de la personalidad o de las características personales del presidente en turno..."(7)

1.3 El Poder Presidencial

El gran poder del presidente en nuestro país es real. Analistas políticos así lo han afirmado en diferente momento, de distintas maneras. Se refieren a él como un emperador sexenal; como aquél capaz de resolver cualquier problema con sólo proponérselo; de que el país es la única república del mundo gobernada por una monarquía sexenal absoluta; o bien, de que el presidente es el centro y la clave de toda la estructura política por la magnitud de sus poderes. ¿Pero de dónde vienen esos poderes? Se ha definido que dos son las fuentes de ese dominio: sus facultades constitucionales y sus facultades metaconstitucionales.

Las primeras, están sustentadas en nuestra constitución vigente. En ella se estructura un sistema presidencial con todas las características que conforman a un

régimen de este tipo. Observemos en forma genérica las atribuciones conferidas por la ley al representante del poder ejecutivo.

Facultades legislativas. Mediante ellas el presidente interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley (artículos 71,72 inc.b y 89 inc.1 constitucionales).

Facultades de nombramiento. Estas atribuciones las establece la constitución en las fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII de su artículo 89. Puede nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, el procurador de la república, el gobernador del D.F. y al procurador de justicia del mismo D.F. Mediante la aprobación del Congreso, nombra a ministros, agentes diplomáticos, empleados superiores de hacienda, los cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea; los ministros de la suprema corte de justicia y los magistrados del tribunal superior de justicia del D.F. Del mismo modo, el presidente está facultado para designar a los demás empleados de la Unión, cuyos nombramientos o remoción no están determinados de otro modo en la constitución o en las leyes. Fuera del marco normativo, designa a los gobernadores, a los principales presidentes municipales, a los senadores y a la mayoría de los diputados, al ser él quien aprueba los candidatos del partido oficial.

Facultades económicas y de hacienda pública. Es el presidente el conductor de la estrategia de la política económica nacional; decide sobre política monetaria; fiscal; de precios; de inversión; de contrato de empréstitos; de obra pública; de importaciones; comercio exterior; sobre política petrolera, petroquímica y gas; de energía eléctrica; de aguas; en materia forestal; industrial; agropecuaria; turística; de vivienda; de inversión extranjera; y, en lo relativo a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, entre otras más. En lo relativo a la hacienda pública, el artículo 74 fracc.IV señala que sus acciones deben ser aprobadas por el poder legislativo, no obstante ello, en la realidad los controles de esta naturaleza " se convierten en meros formalismos, ya que el presidente dispone...de los fondos públicos como le parece, con una discrecionalidad absoluta y la Cámara de Diputados ni siquiera se atreve a protestar, sino que busca los argumentos para justificar esa situación en defensa de las instituciones".(8)

Otras facultades legales. Posee la prerrogativa de declarar la guerra en nombre del país previa ley del congreso (art.89); declarar la neutralidad y suspensión de relaciones comerciales con aprobación del congreso (art. 73 y 89); preservar la seguridad interior del país y frente al exterior disponiendo de la totalidad de las fuerzas armadas. En materia de relaciones exteriores, le está permitido dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con países extranjeros sometidos a la ratificación del congreso federal (art. 89).

Por otra parte, a través del sector descentralizado y de las empresas estatales el

presidente tiene bajo su dominio el desarrollo de la seguridad social (IMSS e ISSSTE v.gr.), las comunicaciones y la política habitacional (INFONAVIT y FOVISSSTE v.gr.). Tiene participación en la política educativa y cultural, en los medios masivos de comunicación, ejerce el gobierno del Distrito Federal por medio del jefe del departamento. Interviene en los procesos electorales por medio de los encargados de los organismos federales (recientemente se crearon nuevas instituciones político-electorales, cuyos titulares son propuestos por el ejecutivo y el congreso vota su selección).

Así mismo, el presidente realiza actos jurisdiccionales. Esto significa que es quien resuelve controversias entre partes. En cuanto a la relación del ejecutivo con el poder judicial, algunos autores afirman que éste es igualmente dependiente de aquél como acontece con el legislativo; otros, establecen que actúa con cierta independencia colocándose en ocasiones como un freno a los actos del presidente. Finalmente, es el indulto otra facultad presidencial importante.

Facultades metaconstitucionales. En este renglón se han determinado como tales, todas aquellas atribuciones mediante las cuales el presidente logra la cohesión y estabilidad del sistema político mexicano. En primer lugar, es el jefe y líder real del Partido Revolucionario Institucional; es el responsable de elegir a su sucesor; es quien decide en última instancia sobre la designación de los gobernadores así como el momento en que deben ser removidos.

Por último, "junto a todo ese universo de poderes, facultades y atribuciones, el presidente cumple una serie de funciones ceremoniales...que tienen su importancia; todos quieren que el presidente esté presente en sus eventos: por razones políticas o para daries relieve".(9) Un punto que no debe olvidarse son las giras presidenciales por el interior del país. Su presencia en las entidades federativas, más si son frecuentes, resta imagen y personalidad a los gobernadores y fortalece la del ejecutivo federal, pues éste resuelve y atiende demandas que, de otra manera, posiblemente nunca serían consideradas por otra autoridad, sea federal o local. Se torna, así, en el gran dispensador de favores y resolutor de "casi todo" tipo de problemas.

1.4 Los Resultados del Presidencialismo

En este punto nos habremos de referir a los beneficios que nuestro país ha tenido con la vigencia de un régimen presidencial de gobierno. El análisis considerará dos elementos: su eficacia política y su eficacia social.

Para entender su eficacia necesitamos comprender el fondo político del presidencialismo. Para tal fin seguiremos, como hilo conductor, algunas ideas de los principales presidentes caudillos. La intención de establecer un sistema como el que hoy nos rige, era lograr la viabilidad de la unidad nacional. Esto fue, sin duda, el anhelo de nuestros antepasados: poder gobernar al país, aunque cada uno lo intentó

de distinta manera. Juárez, Carranza, Calles y, en gran medida, en ello Porfirio Díaz justificó su actuación.

"Muchas veces -anota Arnaldo Córdova- poniendo de relieve las dificultades que tuvo Juárez para gobernar con el sistema unicamaral y otras más exaltando las virtudes que como gobernante distinguían al general Díaz, los constitucionalistas de la época porfirista, acabaron no sólo justificando sino también exagerando los méritos del presidencialismo como la única forma en que era posible gobernar a un país sin unidad orgánica como era el nuestro. La dictadura, llegó a decir don Emilio Rabasa, ha jugado en México el papel que desempeñó en europa el poder absoluto de los reyes, vale decir, lograr la unificación y la integración por la fuerza de sociedades dispersas y pueblos aislados bajo un mando nacional incontestable e incontrovertible. Contra todos los que pregonaban el carácter radical, progresista y democrático de la Constitución de 1857, los constitucionalistas porfirianos opusieron la idea de que aquella constitución era un código político moderado, en el fondo contrarrevolucionario y conservador...en la medida en que hacía imposible toda labor de buen gobierno de la sociedad. El mismo Rabasa propuso que, para evitar que el presidente se convirtiera en dictador, había que entregarle constitucionalmente todo el poder".(10)

El mismo Arnaldo Córdova señala que la Constitución reformada de 1857 por obra sobre todo de Juárez y Lerdo, de fines de los sesenta y principios de los setentas, no sólo hizo del Estado mexicano un Estado predominantemente presidencialista, sino que sirvió para cubrir de una legalidad constitucional a la dictadura de Díaz.

Carranza, por su parte, estaba convencido de la necesidad de constituir un gobierno de la república, respetando los derechos de libertad, de igualdad y de seguridad del pueblo mexicano. Para ello se justificaba un presidente con amplias atribuciones para imponer la ley y el orden social, en contra de un gobierno parlamentario: ¿qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? -se cuestionaba Carranza ante el Congreso Constituyente- se quiere, nada menos, que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una Comisión en su seno, denominada "gabinete". En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa.(11) Calles, en septiembre de 1928, en su último informe como presidente, explicaba que "...quizá por primera vez en su historia se enfrenta México con una situación en la que la nota dominante es la falta de "caudillos", debe permitirnos, va a permitirnos orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de "país de un hombre" a la de "nación de instituciones y de leyes".(12)

Es, pues, con Lázaro Cárdenas que se institucionaliza, definitivamente, el régimen presidencialista y con ello se inicia la organización del conjunto de las instituciones públicas modernas que buscarían cumplir con los objetivos de la

revolución mexicana, a través de las reformas económicas y sociales que, como atribuciones, la Constitución de 1917 había dejado en manos del presidente de la república. Por lo tanto, es posible afirmar que sí ha sido eficaz, políticamente, el presidencialismo en México al homogeneizar los intereses de grupo alrededor del representante del ejecutivo garantizándose la paz social. Más aún, atendiendo a la teoría política, diremos que se consolida el predominio de uno de los poderes que representa la instancia central de unidad del Estado: la legitimidad política de una formación y el asiento de la organización de la fracción triunfante. El Congreso se considera como representante de la soberanía popular y la fracción hegemónica se refleja en el Ejecutivo.

La consideración pertinente en este punto sería la pregunta siguiente: ¿cuáles son los beneficios sociales alcanzados por los gobiernos herederos de la Revolución?. No puede negarse que los resultados han sido enormes en todos los terrenos. Se conformó una administración pública a través de la cual el gobierno dirigió el desarrollo económico y social. Con ello se logró configurar a la nueva sociedad mexicana. Esta nueva sociedad, se sustenta en los esfuerzos por cubrir carencias sociales heredadas del pasado. Muestra de ello son la difusión y ampliación de las oportunidades educativas para toda la población; se elevaron los niveles de esperanza de vida mediante la creación de instituciones de salud pública; se realizaron múltiples obras para mejorar las condiciones sanitarias, las que permitieron el gran incremento demográfico de los decenios recientes.

Evaluaciones gubernamentales explican que "al tiempo que ocurrían cambios profundos en la estructura productiva, se daban altas tasas de urbanización y se demandaban empleos en la industria y los servicios, que motivaron cambios importantes en la composición y la distribución demográfica, así como transformaciones continuas en la relación campo-ciudad".(13) En suma, el gran logro de los gobiernos posrevolucionarios es haber hecho de México un país moderno, transformándolo de uno rural a otro eminentemente urbano, acompañado del surgimiento de una amplia clase media. No obstante, prevalecen serias contradicciones socio-económicas, que revisaremos mediante el federalismo social.

2. Federalismo Social

2.1 El Porfiriismo

En el apartado II, se hizo una breve descripción de las condiciones sociales imperantes durante la colonia, en donde la esclavitud y la servidumbre reinantes sustentaban unas relaciones sociales de explotación extrema en desfavor de la población mexicana. Esas condiciones de vida fueron uno de los factores fundamentales para lograr la independencia, dando inicio a un largo proceso de integración nacional, en donde las ideas y tesis de los diferentes congresos

constituyentes llevaron a la definición de los compromisos sociales del Estado: lograr la justicia social y el bienestar de toda la sociedad mexicana.

No obstante el largo trayecto para tratar de consolidar al Estado mexicano en el siglo XIX, los acontecimientos mismos impidieron modificar sustancialmente las condiciones de la mayor parte del pueblo de México. Ciertos estudios⁽¹⁴⁾ afirman que el inicio de la guerra en contra del dominio español y que terminó con la llegada de Porfirio Díaz a la presidencia (1876) se caracterizó como una etapa de estancamiento económico. En lo político, el federalismo estuvo en crisis, pues en realidad el centralismo y caciquismo fueron los dos elementos del sistema porfirista, y los gobernadores, miembros del Congreso, jefes políticos, alcaldes, jueces y caciques locales fueron los agentes de dicho sistema, quienes nunca actuaron vinculados con la población. No tenían facultad para tomar decisiones sin haber consultado antes con el Secretario de Gobernación. Las entidades estatales, por su parte, se encontraban ahogadas por las restricciones hacendarias, razón por la cual los gobernadores tenían necesidad de hacerse presentes constantemente en la ciudad de México, tanto para obtener mayores recursos como para informar y recibir instrucciones del presidente.⁽¹⁵⁾ Del mismo modo, la democracia en los estados fue deteriorada desde el centro, "desde donde emanaban las designaciones de gobernadores y de otros funcionarios que, conforme a la selección, eran de elección popular. Los comicios locales significaron verdaderos fraudes electorales urdidos por el presidente para hacer escarnio de la voluntad del pueblo".⁽¹⁶⁾

En cuanto a la propiedad, "la creciente concentración en grandes propiedades de las antiguas tierras eclesíásticas y comunales, tendencia que Díaz heredó y aceleró, añadió una nueva fuente de polarización: un programa para la exploración, deslinde y colonización de las tierras públicas. En diez años el 20% de toda el área geográfica de la República había pasado a poder de las compañías deslindadoras". En síntesis, "en conjunto las compañías deslindadoras y los hacendados poseían más de la mitad del territorio de la nación. Lo que ocurría era la creciente concentración de la propiedad territorial; lo que no ocurría era el aumento de la producción per cápita".⁽¹⁷⁾

En aspectos como la alimentación y el ingreso, indicadores importantes del nivel de vida poblacional, no existieron condiciones positivas. Entre 1877 y 1910 la producción de maíz y frijol se redujo en un 50%, lo que obligó a su importación; sin embargo, la gran mayoría de los mexicanos comían menos hacia el final del régimen de Díaz; en tanto, las tendencias prevaletentes en los salarios y precios iban reduciendo el tamaño de la población que podía comprar algo más que lo estrictamente indispensable, motivo por el cual el mercado interno era completamente reducido.

Así, "durante el siglo XIX la riqueza de México estaba concentrada en unas cuantas manos: los criollos, la Iglesia y los extranjeros. Esta situación inicial fue exacerbada por la pauta del crecimiento porfirista, que concentró la riqueza en una proporción aún mayor; tanto la estructura social como el sistema económico

conspiraban en contra del progreso del mestizo. Casi la única senda que quedaba abierta para la movilidad socioeconómica para el mestizo era el ejército y la burocracia gubernamental".(18) Como aconteció antes de la independencia, la concentración de la riqueza era enorme y el pueblo mexicano, totalmente marginado, continuaba esperando justicia.

2.2 Revolución y Crecimiento Nacional

La situación de la gran masa del pueblo mexicano comenzó a cambiar con la Revolución, sobre todo con el surgimiento de nuevas instituciones y de la existencia de una autoridad central, representada constitucionalmente por el presidente.

Como consecuencia del movimiento armado, Hansen explica que las antiguas élites fueron desplazadas y su riqueza fue en parte distribuida a través de la reforma agraria, la confiscación de los bienes eclesiásticos y la nacionalización de algunas concesiones extranjeras y, una vez que la riqueza empezó a canalizarse en proporciones crecientes hacia inversiones productivas en la industria, el comercio y la agricultura comercial, se multiplicaron las oportunidades para la movilidad socioeconómica hasta un grado hasta entonces desconocido en el país. Hubo en consecuencia un rápido crecimiento de la clase media entre 1925 y 1940. Después de 1940 las nuevas élites literalmente se vieron forzadas a seguir nuevas pautas de inversión y al mismo tiempo abrieron una amplia variedad de cauces nuevos para la movilidad socioeconómica de las clases baja y media. A través de cuadros comparativos, Hansen establece lo que ya conocemos: en las tres décadas posteriores a 1940 la economía mexicana creció a una tasa anual de más del 6%, lo que se conoció como el "milagro mexicano".

Ese milagro mexicano se debe sin duda alguna a la enorme intervención estatal y a la existencia de una organización gubernamental que permitió la estabilidad política; esto es, a nuestro régimen presidencial de gobierno. Este último, como se anotó líneas arriba, está sustentado en las normas establecidas por nuestra constitución política y en donde se establecen las facultades del presidente, configurándose éste en el definidor y el orientador de todas las políticas gubernamentales.

Sin embargo, el enorme crecimiento de esos años presentó una profunda contradicción por el hecho de que "los beneficios derivados del rápido crecimiento se concentraron en las manos del treinta por ciento superior de la sociedad mexicana, entre los años que van de la quinta década a principios de la séptima, (lo que) ha dejado a México con una distribución del ingreso más inequitativa que la de antes de 1940, y en realidad más inequitativa que la de la mayoría de los países en desarrollo de América Latina y otras partes del mundo. Aunque esta trayectoria constituye en parte la natural consecuencia económica del proceso de industrialización, también refleja los efectos de un conjunto de políticas gubernamentales destinadas a concentrar

los beneficios en lo alto de la escala de los ingresos y que poco se han ocupado de aliviar en forma directa la pobreza de los que se encuentran en los peldaños más bajos"(19). En conclusión, el perfil de la condición general de la población, se retrata, nuevamente, en las primeras seis décadas del siglo XX.

2.3 Las Desigualdades Permanecen

Si recordamos que una de nuestras hipótesis al principio de este trabajo afirma la existencia y permanencia de la desigualdad en nuestro país, como una constante histórica, en este momento pasaremos a anotar algunas consideraciones sobre cuál era la condición de la sociedad al iniciarse la década de 1970, conforme a determinados estudios existentes.

Bajo la óptica del reconocimiento a nuestra Revolución como el primer movimiento de carácter social del siglo XX y por la síntesis que la Constitución de 1917 representa del liberalismo social mexicano, o como anota Reyes Heróles, el liberalismo constituye la base misma de nuestra actual estructura institucional y el antecedente que explica en buena medida el constitucionalismo social de 1917, cabría esperar, por todo ello, una mejor condición de bienestar y de justicia social de los mexicanos en los años recientes. Sin embargo, no ha ocurrido así.

Para Hansen, entre 1940 y los primeros años de la séptima década, en México los ricos se han vuelto más ricos y los pobres más pobres, algunos en sentido relativo y otros en forma absoluta. Con datos de 1963 este autor estimaba que México seguía a la cabeza de casi todos los países latinoamericanos en lo que respecta a lo inequitativo del ingreso, incluso en el terreno de los servicios gubernamentales, que mejoran los niveles de vida de las clases bajas, México permanecía muy atrás de los principales países latinoamericanos en lo que se refiere a proporcionar bienestar a la mitad más pobre de su sociedad. Explica así mismo, que entre 1950 y 1957 hubo una baja importante en la proporción del ingreso personal agregado del 50% más pobre de las familias mexicanas. Su participación se redujo del 19.1% del total en 1950 al 15.6% en 1957 y permaneció prácticamente sin modificación hasta 1963. De acuerdo con estas cifras, concluye que el grado de desigualdad del ingreso en nuestro país, hasta principios de los años setentas, fue mayor que en toda América Latina.(20)

Datos más actuales, nos confirman que el problema persiste. Entre 1988 y 1989 el ingreso per cápita cayó en términos reales en México un 16.5% (21)

Carlos Tello, por su parte, indica que a partir de 1917 los gobiernos de la revolución han promovido, con desigual intensidad y trascendencia, programas e instituciones con el fin de elevar las condiciones de vida de la población. No obstante, en este proceso, por la forma misma en que se organizan y desarrollan esos programas e instituciones y por la falta de complementariedad que en la práctica se ha dado en los esfuerzos para dotar de mínimos de bienestar a la sociedad también se han fortalecido elementos que propician la desigualdad. De este modo, los programas

de construcción de vivienda, de seguridad social y protección de la salud, de educación, de nutrición y defensa del salario, esencialmente se han organizado en función gremial, de tal suerte que benefician a quien más tiene y poco o nada a quien nada tiene y más necesita.

A pesar de lo anterior, Tello reconoce que en el período posrevolucionario se han tomado decisiones políticas que crearon instituciones que realizaron programas de una clara orientación social; al mismo tiempo crecieron y se fortalecieron organizaciones para proteger y promover los intereses de los trabajadores y de los campesinos.

Como resultado de todo ello se mejoraron diversos indicadores y de satisfacción de necesidades esenciales de los mexicanos. "No obstante, el crecimiento económico prolongado y sostenido, combinado con las políticas, las instituciones y los programas sociales promovidos y ejecutados por el gobierno, no sacaron de la pobreza -aun extrema- a muchos millones de mexicanos; no lograron reducir la inequidad en la distribución del ingreso, ni tampoco atemperar la desigual distribución regional de los beneficios del progreso"(22). Todo esto se complicó con la crisis recurrente de los últimos diez años.

Los años de crisis, a partir de 1980, además de inequitativos han sido, sobre todo, aun más empobrecedores. "No sólo el número de pobres aumentó, sino creció en términos relativos". El mismo Tello en un estudio sobre las tendencias de la pobreza en México, estima que en el transcurso de la llamada década perdida el PIB por persona disminuyó 14% y la caída del ingreso fue muy desigual. En tanto que la población total del país pasó de 71.4 millones en 1981 a 81.2 millones en 1987, los pobres lo hicieron de 32.1 a 41.3 millones. En este breve lapso, nueve de cada diez mexicanos que se incorporaron a la población pasaron a formar parte de los pobres.

En la actualidad, alrededor de la mitad de la población (41 millones de habitantes) no satisfacen sus necesidades esenciales y 17 millones de ellos viven en condiciones de extrema pobreza. Y sintetiza así sus conclusiones: "A pesar de los enormes esfuerzos y los cuantiosos recursos que se han destinado a satisfacer las necesidades esenciales de los mexicanos, el propósito fundamental de la Revolución Mexicana, la justicia social, está aún lejos de haberse alcanzado".(23)

Veamos, como una prueba de lo anterior, a la población que "hará" el futuro de la nación mexicana, la niñez, quien no es, con mucho, un sector saludable. Los datos disponibles resultan dramáticos. En 1990, de acuerdo con el Centro Mexicano para los Derechos de la Infancia, la mitad de los menores mexicanos vivía en hogares de pobreza extrema, es decir, 20 millones de infantes en condiciones de subalimentación, hacinamiento, falta de vivienda propia y servicios básicos, fuera de los sistemas de atención a la salud, alto grado de violencia familiar y sin el sustrato material y afectivo para cumplir con una vida escolarizada.

El Centro abunda en sus datos. " La pobreza extrema en México va asociada con la riqueza extrema. Así, la diferencia entre pobres y ricos en Suecia es de 1 a 4, en tanto que en nuestro país es de 1 a 38. En las zonas acomodadas de la ciudad de México, de cada 100 defunciones 4 corresponden a menores, mientras que en las zonas marginadas 50 de cada 100 fallecidos mensualmente son niños. Todo niño en situación de pobreza extrema es -si no cambiamos esta situación- candidato a desnutrido (muerto o superviviente herido), desertor escolar, niño callejero trabajador en autosubsistencia y, finalmente, menor infractor reprimido por la policía y encerrado en Consejos Tutelares. El primer flagelo de la infancia mexicana es la desnutrición. En 1990 más del 50% de los menores del país padecía algún grado de desnutrición. Este índice crecía hasta el 80% en las zonas marginadas de las grandes ciudades y en las áreas indígenas rurales.

"Hoy, la desnutrición infantil no ha disminuido. Existen 3.7 millones de niños en etapas graves que dejarán al final del sexenio (1994) un saldo de 2 millones menores muertos y 20 millones de supervivientes con daño físico, intelectual y emocional en diversos grados (seres humanos subóptimos). El DIF sólo proporciona 650 mil desayunos escolares diarios. Cubre menos del 4% de las necesidades de ayuda alimentaria de la infancia nacional. Mal alimentados y con dificultades para asistir a clases limpios y calzados, para los niños en pobreza extrema la escuela se convierte en un lujo inalcanzable... En septiembre de 1990, más de 14 millones de niños mexicanos acababan de ingresar a la enseñanza primaria. De ellos, 400 mil desertaron ya, y para 1995 otros 6 millones 600 mil habrán abandonado la primaria sin haberla terminado. Todos ellos integrarán, forzosamente, el ejército de niños trabajadores en autosubsistencia o en auxilio de la economía familiar".(24)

Más datos sobre las condiciones de la población en general, señalan que, en 1980, el 36% del producto interno bruto se destinaba a remuneración de asalariados, siete años después, bajó al 26.4%; es decir, entre 1980 y 1987 alrededor de 31 billones de pesos fueron transferidos por los 22 millones de asalariados del país a las ganancias empresariales privadas y públicas exclusivamente por concepto de deterioro salarial. En la década de los ochenta el ingreso per cápita disminuyó el 9.2 %. De la fuerza laboral, el 12% estaba desempleada y el 40% subempleada.(25)

Respecto a alimentación, el consumo de granos básicos por habitante de 1981 a 1988 ha disminuido en kilogramos en la forma siguiente: en arroz, de 7.3 a 3 kilos; en frijol, de 25.5 a 14.2 kilos; en maíz, de 254.2 a 142.4 kilos; en trigo, de 60.5 a 49.3 kilos.(Cabe anotar que esto mismo ocurrió en los años del porfiriismo). Por lo que se refiere a la educación, el número de mexicanos mayores de 15 años sin primaria completa ascienden a 25 millones de personas y sin educación básica -esto se entiende primaria y secundaria- a 30 millones. El 20% de las escuelas primarias son incompletas, es decir, no ofrecen los seis grados de primaria y también el 20% de las escuelas primarias son unitarias, lo que quiere decir que sólo un maestro atiende todos los grados que se ofrecen en ese plantel. Para el periodo 1982- 1988 la

deserción acumulada total en primaria ascendió a 5 millones 100 mil niños. En vivienda, el déficit para 1988 se calculaba entre 6 y 7 millones. En 1980 el 63% de las viviendas estaban sobreocupadas: más de dos ocupantes en el área urbana y más de 2.5 en el área rural. En ese mismo año el porcentaje de las viviendas con agua potable era 71%, con drenaje 51% y con electricidad 75%. Finalmente, en salud, de 1982 a 1987 la cobertura de los servicios de salud pasó de 75.5% de la población total al 84.6% y el gasto per cápita pasó de 1784 pesos por persona a 1627.(26) Los anteriores datos nos muestran el serio problema de la justicia social.

Por último, para cerrar el círculo, en el segundo trimestre de 1991, se publicó en la prensa nacional un dato por sí mismo altamente revelador. Al comienzo de la década de los años noventa, en 1990, el 20% de los más ricos que viven en México concentraron el 50% del ingreso nacional mientras que el 40% más pobre sólo tenía el 12% del ingreso. La caída del salario mínimo fue de casi el 60% y del salario medio industrial de 30. De esta forma, la participación de las remuneraciones salariales en el producto descendió del 40.3% en 1976 al 25.7% en 1988.(27) Pero según la Unión Social de Empresarios Mexicanos, el dato de que el 20% de la población posee los mecanismos para allegarse el 50% del ingreso nacional es ilusorio, pues su presidente estima que la realidad es de que únicamente el 5% de la población concentra el 90% de la utilidad neta total(28).

Así pues, de 1810 a 1991, luego de casi dos siglos de aspiraciones de la gran mayoría de los mexicanos, la justicia y la igualdad continúan siendo promesas de múltiples generaciones. Persisten, todavía, como un compromiso del federalismo social.

CAPITULO IV

Federalismo Económico. Federación y Desarrollo

La realidad social, contrastada con la formalidad de la organización política mexicana nos lleva, de esta manera, a una primera pregunta: ¿no acaso se nos prometió como pueblo, por voz, puño y letra de nuestros constituyentes liberales, que la fórmula federal nos llevaría a la felicidad individual y social, al alcanzar un nivel de vida similar o casi igual al de los americanos y europeos?. La respuesta a esta pregunta habremos de buscarla en la forma en que se dio funcionalidad a nuestro federalismo: cómo el gobierno federal y los gobiernos de los estados han venido ejecutando programas y/o proyectos económico-sociales y cómo, también, la sociedad ha sido partícipe dentro de este proceso. Conforme a esto último, debemos hacernos una segunda pregunta: ¿cuál ha sido el modelo federal de desarrollo nacional? La contestación a este cuestionamiento habrá que buscarla revisando las distintas estrategias de los gobiernos posrevolucionarios, así como en la herramienta genérica empleada por todos ellos: la planeación económica. Así mismo, revisaremos el problema de la coordinación entre los gobiernos federal y locales como el significado del desarrollo regional.

Desde esta perspectiva, es oportuno anotar que la planeación ha sido un proceso utilizado en todo el mundo y que continúa siendo tema de discusión de diversos autores. Algunos de ellos afirman que "resulta evidente que entre las personas interesadas en los problemas económicos, aún existe una gran confusión sobre la naturaleza del crecimiento económico"(1); sin embargo, pueden ser establecidas, en general, dos corrientes respecto de lo que debe entenderse como planeación económica. Para la primera, planeación económica significa "que el gobierno ha organizado sus decisiones en forma tal que toman en cuenta todos los efectos económicos de cada uno de sus actos y su programa de acción esté estructurado coherentemente, para lograr un desarrollo económico, tan rápido como lo permita la consecución de otras metas"(2). Esta definición, de H. Hagen, implica que el "estado debe planear compulsoriamente sus actividades y en forma indicativa las del sector privado y sin modificar sustancialmente las relaciones entre los dos, ni mucho menos las condiciones de libertad de decisión en que éste último se mueve"(3).

Para la segunda corriente, "entre los cuales se cuenta Paul Baran, Bettelheim y Oscar Lange, la planeación económica es la adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad ya que la elaboración de un plan no podría tener como único objetivo la organización y regulación de la producción, sin adaptar a ésta a la satisfacción de las necesidades sociales".(4)

Nuestro país, como nación, adoptó a partir de los primeros gobiernos posrevolucionarios, la convicción de que el empleo e instauración de planes permitiría

normar las actividades económicas y sociales que harían posible el crecimiento nacional, aceptándose la idea de la obligatoriedad para el Estado en sus actividades públicas y de respeto a las libertades del sector privado. Esta concepción estuvo influida desde luego, por la estructura de la organización política que nuestra sociedad había configurado luego de la Revolución, dándole a los planes económicos vigencia de seis años. El general Plutarco Elías Calles señaló desde entonces: "ya es hora de armar un programa minucioso de acción que cubra los seis años del próximo periodo presidencial, programa que debe estar basado en la estadística, en las lecciones de la experiencia. Debemos estudiar lo que podamos alcanzar, dadas las posibilidades de nuestros presupuestos y las realidades nuestras..."(5)

Abelardo L. Rodríguez también estaba de acuerdo, manifestando: "el Plan Sexenal necesita penetrar en la mente de la nación; ser comprendido y animado por todos los factores de la actividad económica...sería conveniente que los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, fijaran a su vez las precisiones escalonadas a seis años, de lo que pueden realizar las masas trabajadoras del campo en construcciones de utilidad común. Los gobiernos de los Estados fundarían el orgullo de su administración con cooperar con cuanto fuera posible para ayudar y estimular el cumplimiento de sus previsiones. Con ello, el movimiento constructivo sería uniforme y todos sentirían la responsabilidad solidaria del éxito".(6)

Es así como el gobierno federal decidió optar por la planeación como fórmula para la obtención de mejores condiciones para la sociedad mexicana. La planeación se entendía, de esta manera, como coordinación y encauzamiento "de las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras".(7)

1. La Planeación en el Desarrollo Económico de México: 1930-1970

Durante el maximato, se dedicaron los gobiernos que lo abarcan a cambios institucionales que modificaron el papel del Estado en la vida económica del país. En este periodo cabe resaltar, se encuentran los orígenes de los primeros intentos por planear de los gobiernos posrevolucionarios.

Esto ocurrió en el año de 1930, en que se expidió la Ley sobre Planeación General de la República para elaborar el primer Plan Nacional de México. Este plan fue encomendado para su estudio y elaboración a la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario (PNR) con auxilio del propio gobierno federal y fue aprobado en diciembre de 1933 bajo el nombre de "Plan Sexenal para Normar las Actividades Económicas y Sociales del País 1934-1940", cuya formulación estaba orientada a regular el ejercicio del próximo régimen presidencial, en donde el general

Cárdenas posteriormente participaría. Contenía una serie de objetivos entre los cuales destacan el reparto agrario; la consolidación de la producción ejidal como base de la economía agrícola; la organización de la producción y distribución de bienes; el encauzamiento de la inversión a través del crédito para el fomento agrícola y ganadero, además de estimular la industrialización en su primera etapa de estos productos; y, la expropiación de los recursos naturales y el apoyo a la educación popular.

Ya como presidente, el gobierno de Lázaro Cárdenas procuró dar atención a los problemas de orden económico y social, como la salud pública, el establecimiento de las bases de un sistema de comunicaciones y transportes, además que posibilitó el surgimiento del sistema nacional de generación de energía eléctrica y el reparto en la propiedad de la tierra. Así mismo, el mercado interno tuvo un impulso importante lo que abrió el cauce de la industria a partir de los años cuarenta.

El primer paso se había dado. La continuidad de las acciones y el cumplimiento de los objetivos quedaba en manos de cada uno de los subsiguientes gobiernos y de la adecuada instrumentación que de los planes se hiciera. El plan de 1934-1940 contenía un capítulo especial en donde señalaba la necesidad de elaborar programas económicos anuales para complementar la estructura general del plan.

Previendo el desfase de las políticas del futuro gobierno, se ordenó la formulación de un nuevo plan sexenal, que viene a ser el segundo en su tipo, elaborado por el entonces Partido de la Revolución Mexicana (PRM). La estructura de este segundo plan no varió sino que es casi idéntico al primero y se presentó como el medio para elevar el nivel de vida del pueblo mexicano.⁽⁸⁾ Las metas que se proponía alcanzar, eran evitar la injusticia social en la distribución de la riqueza, compatible con la posibilidad de utilidades razonables que conservara y atrajera las inversiones; proteger el ingreso real del pueblo y elevar los salarios de los trabajadores para mejorar su condición económica y social; impulsar el desarrollo industrial del país; consolidar la independencia económica nacional, asegurando al Estado una mayor dirección de la economía; además, el documento anotaba la necesidad de planear y coordinar íntegramente las actividades del sector público.

"Se destacaba la importancia de mejorar el régimen federal establecido por la constitución, mediante la coordinación de las actividades del gobierno federal con la de los gobiernos locales y los municipios que debían realizarse por convenios que no tendieran a establecer sistemas rígidamente uniformes en todo el país sino que se adaptaran a las características, necesidades y posibilidades locales.

"También se señalaba lo necesario que resultaría alcanzar la unidad de acción entre las diversas dependencias del gobierno (federal), posible de obtenerse mediante un sistema, el cual debería ofrecer al presidente todos los elementos de juicio necesarios para lograr la coordinación de la obra de conjunto. Se pretendía, adicionalmente, que el gobierno fuera quien planeara cuantificada y concretamente

sus actividades apejándose a las prevenciones del plan".(9) En este documento, la coordinación vuelve a ser un punto de importancia.

En el gobierno de Miguel Alemán se diseñó un programa de inversiones conocido como Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas, con el objeto de apoyar el fortalecimiento del desarrollo del país. Para ese fin se creó una Comisión Nacional de Inversiones cuyos objetivos fueron controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de capital y cuenta corriente de organismos y empresas estatales.

En el periodo presidencial de Adolfo Ruiz Cortines, se preparó el Primer Programa Nacional de Inversiones Públicas 1953-1958. Los objetivos generales del Programa fueron, entonces, mejorar el nivel de vida de la población; lograr una tasa de incremento en el desarrollo económico del país en una forma coordinada, de esa manera podría lograrse un aumento de la producción con lo que se obtendría cierta estabilidad en los precios; lograr el financiamiento de la inversión sin recurrir al déficit externo y conseguir la mayor participación del capital nacional dentro del financiamiento de la inversión.

La Comisión Nacional de Inversiones, con el nuevo régimen cambia de nombre denominándosele Comisión de Inversiones; además de ello, se le confiere un mayor número de atribuciones en materia de inversión pública, siendo la encargada de captar la información de todas las secretarías, organismos descentralizados y empresas estatales, respecto a sus programas de inversión y recursos disponibles y previstos. Sus objetivos específicos eran estudiar y evaluar proyectos de inversión según su importancia para las necesidades económicas y sociales inmediatas del país; coordinar las prioridades de las inversiones públicas por sector y de todos los organismos públicos; y someter a la consideración del presidente un plan coordinado de inversiones públicas.

En 1959, dentro del régimen de Adolfo López Mateos, tiene lugar el surgimiento de un Programa de Inversiones para 1960-1964(10). Del conjunto de esas proyecciones surgió el Plan de Acción Inmediata, el cual constituyó el primer intento de elaborar un programa nacional de desarrollo que abarca también al sector privado. Los planes anteriores definían objetivos en los cuales el Estado debería intervenir, dejando a la participación privada en el ámbito de su esfera propia, puesto que sus resultados venían siendo sumamente satisfactorios. Los objetivos generales planteados por este plan, que se configuró para 1962-1964 fueron: primero, el establecimiento de decisiones conjuntas acerca del monto de la inversión pública y privada; 50.2% de tipo público y 49.8% de inversión privada para promover y acelerar el crecimiento económico del país, constituyéndose la inversión en el eje central del desarrollo, toda vez que el evidente crecimiento de la economía en los últimos 20 años registraba un sistema de crecimiento cada vez más lento por lo que el papel del Estado sería lograr corregir esa situación; la tasa de crecimiento demográfico comenzaba a ser considerada como problema.

La política industrial establecía que la producción nacional se orientara fundamentalmente hacia la sustitución de importaciones y utilización de la capacidad instalada ociosa junto con la descentralización industrial. Como política de distribución del ingreso, se buscaba extender el poder de consumo y un mercado interior más vigoroso.

El Plan de Acción Inmediata -se afirma- se había concebido como parte de un plan a largo plazo para que con sus resultados, a partir de 1966, se alcanzara un ritmo mayor de crecimiento económico. El plan fue elaborado por una Comisión Intersecretarial quien, a su vez, fue la responsable de redactar el Plan de Desarrollo Económico y Social que estaba pensado funcionar durante el periodo de Díaz Ordaz. Los objetivos del Plan de Desarrollo Económico y Social eran: lograr un PIB del 6.5% anual; buscaba complementar lo anterior mediante el crecimiento acelerado del sector agropecuario para mejorar las condiciones de vida de la población rural. Con esto, se trataba de asegurar tanto el abastecimiento de los alimentos de primera necesidad como las materias primas para la industria y la producción de exportación.(11) Si uno de los objetivos era el crecimiento del PIB, lógico resulta la búsqueda de una industrialización acelerada, de tal manera que con esto, la industria y los servicios estuvieran en condiciones de absorber los excedentes de población rural y el crecimiento de la fuerza de trabajo urbana. Idénticamente contempló distribuir equitativamente el incremento del ingreso nacional y atenuar el desequilibrio regional; mejorar la educación, los servicios sociales de salubridad y asistencia, la habitación y el bienestar social, fomentando el ahorro interno para apoyar el desarrollo con recursos nacionales y combatir las presiones inflacionarias.

Junto a lo anterior, la estrategia del régimen fue proporcionar los mayores incentivos a la inversión privada nacional y extranjera mediante protección arancelaria, exenciones de impuestos y subsidios, manteniendo un nivel máximo de los salarios. Hasta aquí los primeros pasos.

Lo que hasta el momento se ha descrito son, en forma general, las orientaciones que tuvieron las políticas de los distintos sexenios presidenciales, como la suma de los elementos de lo que se podría denominar nuestro "modelo de desarrollo". Es el panorama en 40 años de acuerdos económicos, mediante la utilización de planes y programas sectoriales y nacionales. En una primera instancia puede suponerse que todos y cada uno de los objetivos se fueron complementando periódicamente a través de los planes.

Parecería, de acuerdo a lo anterior, que el desarrollo nacional ha sido un desarrollo basado en planes, una planeación del desarrollo que por el hecho mismo de establecerse podría considerarse motivo suficiente, capaz de provocar los resultados positivos que se esperan de ella. Sin embargo, existen opiniones encontradas en el sentido de si el desarrollo nacional ha estado o no basado en planes; habría que anotar, entonces, lo que se entiende por un plan económico.

Un plan económico, en una acepción amplia, implica que su contenido incluye objetivos nacionales, regionales, sectoriales e institucionales, bajo una característica medular, consistente en el establecimiento y la definición de los instrumentos para alcanzarlos. En este sentido, dentro del proceso de planeación nacional habría que preguntarse sobre cuáles han sido los instrumentos definidos para lograr la complementación adecuada de los objetivos nacionales con los regionales y sectoriales. De acuerdo con esto, no podemos hablar de una estrategia general que haya orientado las políticas de desarrollo de los distintos regímenes presidenciales, sino que cada uno de ellos se encaminaba particularmente conforme a las circunstancias, teniendo como idea central lograr la industrialización de nuestro país, presentándose acciones de tipo nacionales y sectoriales de manera indistinta. Algunos de los planes, como los de 1934-1940 y de 1940-1946 anotaban que los gobiernos locales, en cooperación con la federación, deberían incluir en sus presupuestos programas de apoyo, pero no se definía la forma en que se coordinarían tales acciones.

Nuestra planeación nacional ha sido, por lo tanto, una planeación paralelamente sectorial. En estos primeros 40 años de experiencia, se dejó a la programación regional marginada en su casi totalidad con excepción de la experiencia de las cuencas hidrológicas; los objetivos nacionales fueron objetivos sectoriales y, por consecuencia, también regionales; no existió una clara diferencia entre unos y otros. Los objetivos de nuestro modelo de desarrollo lo demuestran: el reparto agrario y apoyo al ejido; fomento agrícola y ganadero; distribución de la riqueza; protección del ingreso de los trabajadores; mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de la población; consolidación de la independencia económica; protección industrial acorde a las necesidades del país; racionalización de las importaciones; estabilización de los precios; mayor incremento de la producción; financiamiento de la inversión sin déficit y con capital interno; crecimiento económico acelerado; proteccionismo e incentivos fiscales; ampliación de las oportunidades de empleo; abastecimiento de alimentos y producción de exportación; etc. Todo esto, de una u otra manera, son elementos contenidos constantemente en la elaboración de los planes y su implantación correspondió a las instituciones de la administración pública central, cuyo representante es el poder ejecutivo; es decir, las acciones y programas quedaban bajo el control del gobierno federal y los gobiernos estatales estaban insertos en la planeación nacional a través de los sectores.

En realidad, los planes se vinieron utilizando como la base justificativa de la existencia de los propios regímenes y hacia los cuales se volvía la vista periódicamente para renovar su permanencia y vigencia durante el lapso de tiempo que exigía la misma necesidad política. Este modo particular de establecer planes para la solución de las necesidades públicas, define una realidad que muestra una incompatibilidad de lo que en principio parecía un proceso complementario, de continuidad. Por ejemplo, el segundo plan sexenal se proponía consolidar la obra de la reforma agraria realizada hasta entonces, pero como a los que a él sucedieron,

fueron exclusivamente eso: planes . El mencionado, más que cualquier otra utilización real, sirvió, según algunos autores, para obtener un crédito en el exterior. La política agraria fue minimizada y la inversión privada apoyada bajo la idea de que el desarrollo se lograría de esa manera y a partir de 1953 se manifestó con mayor firmeza esa política de inversión.

Durante 1959 y el resto de los años del periodo presidencial de López Mateos, los objetivos tienden al mismo fin pero los problemas - la descapitalización del sector público, un producto cuyo crecimiento no superaba el crecimiento poblacional y la inflación- también se acentúan y las concertaciones del crédito externo se hacen más manifiestas pretendiéndose que en esa forma la oferta del empleo se amplíe.

Tanto el Programa de Inversiones como el Plan de Acción Inmediata no alteran la manera como venía actuando la economía mexicana, porque proponer un incremento de la inversión mediante un endeudamiento creciente es una política a la cual se recurre sin necesidad de destinar recursos y tiempo a la elaboración de planes nacionales de desarrollo.(12) El mismo Plan de Desarrollo Económico y Social más que plan nacional, se puede caracterizar también como un programa de inversiones públicas buscando recursos financieros que las permitan. Los resultados no pueden negarse, pues el PIB creció a una tasa de 7.1% durante 1961-1962 y a 8.1% durante 1962-1964, producto de esta inversión pública.(13) Se presentó como corolario una acentuada reducción de los excedentes exportables y en la necesidad de importar cantidades sustanciales de granos básicos en los últimos años de la década de los sesenta producto de la disminución del crecimiento del sector agrícola, hecho que se continuó manifestando en los años setenta. La inversión y la aplicación que de la planeación se hacía hasta entonces, provocó resultados de desequilibrio en el sistema económico, que se reflejan en el acumulamiento de contradicciones: un crecimiento lento e inestable de la producción; un ritmo de inflación no imaginado; déficit de la balanza de pagos; presión en el nivel de los precios y en el índice de desempleo; aumento de la asignación de recursos públicos y de manera radical, la crisis agrícola, que alteró sobremanera el crecimiento económico de los años setentas.(14)

En las últimas décadas, la inversión extranjera en áreas estratégicas se venía realizando casi de manera normal. Llegado un nivel de desarrollo oportuno se generó un estancamiento de la actividad productiva y por tanto de la inversión. Se estaba creciendo con importación de bienes de capital, pero a esto se conjuga que los niveles de inversión eran aparentes, porque de cada dólar que ingresaba al país hasta 1974, 29 centavos sólo se destinaban a la importación de insumos necesarios.(15) Lógicamente se crea una mayor dependencia técnica y financiera. Se provocó una rigidez de las importaciones; existe el desplazo de mano de obra y se produce una recesión del consumo; junto a esto se suma una reinversión reducida del capital y la producción se estanca; pero si aunamos la baja demanda por el deterioro en el ingreso, la producción no sólo se estanca, sino que se contrae y se transforma el

sistema de comercialización y abasto. Se nos permite así, diferenciar las dos etapas que componen "nuestro modelo de desarrollo": primeramente, con sólo invertir se obtenían beneficios económicos sumamente reducidos, provocado por una coyuntura externa y apoyo financiero estatal; ahora, se buscan los beneficios de una manera simple y se logra, producto de una nueva coyuntura: inflación con una gran inversión de recursos de participación estatal, junto a una insuficiente o a veces nula inversión privada por la especulación financiera.

El gobierno en los años setenta vivió una situación económica difícil. La formulación de respuestas que permitieran recuperar el control de la economía se definió como una posición para cumplir con objetivos prioritarios como el aumento del empleo, el mejoramiento en la distribución del ingreso y de las condiciones de vida de la población, además de reducir la dependencia externa. La realidad fue distinta. "De 1972 a 1977 la deuda pública se incrementó en 391 %, el empleo se mantuvo como un problema constante relacionado directamente a la distribución misma del ingreso. El sector público empezó a importar persistentemente productos agropecuarios dada la escasez de alimentos y materias primas, a pesar de que en 1972 aún no se presentaba una necesidad mayor de importación. En 1974 se suceden cuantiosas importaciones de maíz, trigo y frijol, como consecuencia del lento crecimiento del campo y por ende se presentó una incapacidad para satisfacer nuestras exigencias de alimentos básicos"(16).

Mientras el campo contó con recursos la agricultura jugó un papel preponderante en el desarrollo nacional. En 1960-1965 el campo creció 5% anual, pero de 1965 a 1970 cayó al 1% (17). Ante datos de esa naturaleza las omisiones no podían seguir generándose. A partir de 1972 se incrementaron los recursos financieros y se definieron planes específicos para el campo. En el lapso de tres años, 1973-1975, se decretaron sendos planes: el Plan Agrícola Nacional de 74 y el Plan Agrícola Nacional de 75. A pesar de ellos, vinieron las grandes demandas en el exterior de este tipo de satisfactores.

En contraposición al desarrollo incipiente del sector agrícola está el despegue del sector industrial, cuyo crecimiento estuvo apoyado por una inversión en infraestructura y en la suficiencia del financiamiento: los créditos otorgados a la industria aumentaron de 42 044 millones de pesos en 1965 a 89 847 en 1970, representando el 46% del total del financiamiento concedido.(18) Este apoyo no estuvo contenido como política de un plan definido, sino por ser el lugar de garantía para el capital. Por lo tanto, la industrialización fue de aseguramiento y no de atención a un proyecto previo y sistemático y, como muchas otras cosas, nuestra industrialización se llevó sobre la marcha, impulsando a la empresa privada hacia un desarrollo lejano de bases sólidas de futura consolidación. El resultado que hoy vivimos refleja una industria parcial a base de enormes recursos, exenciones, escasa tecnología, descuidando las demás actividades productivas.

El desequilibrio del sector primario y secundario no es único, sino que se suman

la diversidad de problemas sociales engendrados por la dispersión sufrida entre los distintos planes y programas de gobierno con un sector terciario o de servicios sumamente amplio, cuyo ensanchamiento estuvo determinado por el apoyo que se calculaba brindaría al desarrollo nacional. De esto es posible inferir una insuficiencia de los distintos órganos oficiales encargados del proceso de planeación, dado que los planes carecen de un sentido integral respecto de la política económica gubernamental; son, como se dijo alguna vez, planes sin planeación, porque aun y cuando se habla de planes nacionales su amplitud sólo resultó sectorial. Distintas dependencias oficiales estaban facultadas jurídicamente para la elaboración de planes y si se considera a cada una de ellas, la multiplicidad de acciones estaba plenamente asegurada, configurándose de tal forma la duplicidad de funciones que ha constituido un grave problema de nuestra administración pública.

Pensar que la planeación económica atomizada sustituye a la global o de tipo nacional nunca propiciará elementos para cubrir eficazmente los objetivos de tipo nacional y sí, por el contrario, permitirá la permanencia de la primera. La planeación económica no debe apartarse de provocar beneficios sociales, los cuales se han producido, pero diferenciadamente. González Pedrero anota al respecto que "el crecimiento doméstico estuvo directamente relacionado con la prosperidad de la economía mundial, al grado de coincidir en la cronología durante los últimos treinta años, de manera casi exacta. En otras palabras, el "milagro" no lo sería tanto de México como de la economía mundial: igual la crisis, aunque México la sufra más.

"Si el esfuerzo realizado por el país ha sido notable en muchos aspectos, los resultados generales no han sido equivalentes al esfuerzo y, mucho menos, a las expectativas generadas. Y esto no es imputable tanto a las fallas humanas, insisto, como al modelo "escogido" y, sobre todo, a las finalidades que le impusimos. Esos objetivos desbordaban al modelo y no coincidían, además, con los mecanismos reales de la economía mundial. No podíamos llegar a ser una Sociedad Industrial igual a los Estados Unidos porque a ello se oponían, de hecho, las leyes del comercio internacional. No contábamos con suficientes recursos de capital nacional, ni con un mercado doméstico amplio, ni teníamos la tecnología adecuada, ni experiencia en el comercio internacional, ni la continuidad política indispensable para obtener resultados a mediano y largo plazo y, en consecuencia, poder corregir fallas. Los buenos deseos, por sí solos, no podían llevarnos a donde queríamos ir. Ahora lo sabemos y lo sufrimos".(19)

En consecuencia, los problemas nacionales de hoy son los mismos problemas de ayer, pero diferentes: desempleo, subempleo, desigualdad de la distribución del ingreso, lenta absorción de mano de obra, pobreza de grandes núcleos poblacionales, niveles alimenticios ampliamente deficientes, aún una importante parte de la sociedad no cuenta con servicios de salud pública; el problema del déficit de la vivienda; bajos niveles educacionales pero altos índices de deserción; insuficiencia en el suministro de agua potable; un sistema de comercialización afectado por la reducción en el consumo; ineficiencia en el transporte; y, en los años recientes, el problema del

crecimiento demográfico y de las tasas de inflación -que afortunadamente parecen estar ya bajo control-; el petróleo y la deuda externa, entre otros más.

Los anteriores son los "los problemas y las situaciones que deben ser atendidas por una administración pública que, por lo mismo, deberá hacerse mucho más eficiente, por lo cual es deseable que esa administración también se haga más simple y que sus mecanismos de coordinación se perfeccionen y aligeren".(20) Es el problema de la coordinación, al que me referiré inmediatamente.

2. Los primeros intentos para una integración regional

En el tema anterior ha quedado señalado el esfuerzo de los distintos gobiernos federales por intentar el desarrollo económico y social de nuestro país, a través de una serie subsecuente de planes, así como la descripción de los programas principales que buscaban cumplir respectivamente. Se destacó, al mismo tiempo, que esa planeación estaba apegada a una política de carácter sectorial.

Puede afirmarse de acuerdo a lo descrito, que nuestro país desde 1940 hasta los años setentas mantuvo una forma unilateral de concebir a la planeación; es decir, nunca se incluyó dentro de ese proceso a las entidades federativas que conforman nuestra federación, sino que éstas debían apegarse a las estrategias de desarrollo definidas a nivel central. Esta situación provocó como consecuencia un retraso considerable en todos los niveles de las administraciones estatales, con excepción de los estados de Nuevo León y Jalisco.

Absolutamente todo era definido por el ejecutivo federal a través de las secretarías de estado o bien mediante una modalidad muy frecuente dentro de la administración pública: la integración de consejos o de comisiones intersecretariales, con el objeto de buscar una coordinación entre todas aquellas instituciones que de una u otra forma participaban paralelamente en un programa de desarrollo.

Por ejemplo: en 1928 se crea el Consejo Nacional Económico, cuyo objetivo era estudiar la actividad económica y social de los estados y de la federación. En 1930, con la expedición de la Ley sobre Planeación General de la República, se facultaba al presidente a controlar la organización y a conducir las actividades de las diversas dependencias gubernamentales. En 1933 se instaura el Consejo General de Economía de los Estados Unidos Mexicanos constituido para asesorar al presidente en materia de política económica. Con el general Cárdenas, se crea un Comité Asesor Especial, de carácter intersecretarial, como organismo consultivo y orientador de las políticas económicas nacionales. Nace, posteriormente, La Comisión Federal de Planeación Económica, que se encarga del estudio de problemas económicos provocados por la Segunda Guerra Mundial. En 1948 surge la Comisión Nacional de Inversiones encargada de aprobar y controlar las inversiones públicas. En 1953 se sustituye por un nuevo Comité de Inversiones, quien deja su lugar a la Secretaría de la Presidencia en 1958.

Por otra parte, para precisar las funciones del gobierno en materia de planeación, se dictaron tres acuerdos presidenciales: el Acuerdo sobre la Elaboración de los Programas de Inversiones Públicas para 1960-1964; el Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus planes de acción tendientes al desarrollo económico y social del país(21); y, el Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial, encargada de formular Planes Nacionales para el Desarrollo Económico y Social del país (22).

Toda esta concepción del desarrollo nacional está sin embargo lejos de lograr satisfacer las necesidades sociales aún vigentes. Han existido avances en lo económico, en lo político y en lo social, pero no han sido suficientes. Se olvidó que como miembros de una federación, los estados también deberían participar en el proceso de la planeación; participar en el desarrollo y no ser simples receptores de programas definidos desde el centro de la república, o bien no conocer en forma precisa las inversiones que los sectores realizan en su territorio.

De esta manera estamos frente a un problema de centralismo y por consecuencia frente a un debilitamiento de nuestro federalismo. Recordemos que la sociedad mexicana, a través de los congresos constituyentes -de ahí la importancia de haber señalado ésto en el capítulo correspondiente-, determinó que organizándose y funcionando por medios federales, se atenuarían las desigualdades nacionales y regionales; aun históricamente la evolución política se caracterizó por un centralismo, pero la voluntad de unirse quedó establecida en la Norma Fundamental de 1917 y específicamente en el artículo 40 constitucional vigente. Ciertamente es que las entidades federativas gozaron a partir de entonces de autonomía política, pero el gobierno federal empezó a funcionar con rasgos típicamente centralistas. Se hizo costumbre durante mucho tiempo, la definición de programas por parte de los diferentes órganos integrantes del ejecutivo federal primordialmente, imposibilitándose una acción integral del sector público. Este hecho fue percibido y se intentó iniciar en los primeros años de la década de los setenta una participación regional real.

Lo hasta aquí expuesto quedaría incompleto si se omitiera decir que no es del todo exacto que, antes de 1970, no existieron experiencias o intentos por lograr un desarrollo regional. Ello se procuró conseguir mediante la desconcentración. Durante la década de los veinte hasta fines de los años sesentas, la administración pública mexicana se acercó a este proceso mediante la descentralización por delegación, tratando de hacer de las delegaciones federales "verdaderos órganos administrativos, capaces de resolver in situ los problemas de tipo local"(23). Lo anterior no tuvo mayor trascendencia, por lo que los intentos por descentralizar se llevaron a cabo mediante proyectos de desarrollo regional denominados comisiones hidrológicas.

Las Cuencas Hidrológicas se crearon con el objeto "de elevar los rendimientos agrícolas, por un lado, y la generación de energía para el establecimiento de industrias, por otro, que sería la base del auge de polos de desarrollo regional"(24).

Es así que a partir de 1947 se crean las siguientes comisiones: Comisión del Papaloapan(1947); Tepalcatepec(1947); del Sistema Lerma-Chapala-Santiago(1950); del Río Fuerte(1951); del Grijalva(1951); de la Cuenca del Valle de México, Cuenca del Río Pánuco y la Comisión del Río Balsas(1960). Con estas comisiones se buscaba, adicionalmente, la posibilidad de coordinar el trabajo de distintos estados en forma simultánea y colaborar a la descentralización y el desarrollo regional.

Se intentó de la misma forma impulsar polos de desarrollo como el Istmo de Tehuantepec, cuya responsabilidad se dejó a una Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec; la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas; una Comisión de Desarrollo Integral para la Península de Baja California; se establecieron también planes para el desarrollo de la región noroeste como el Plan de Desarrollo Integral de Sonora, así como otros a nivel regional como el Plan Huicot, el Plan Chontalpa, la Comisión de Zonas Áridas; el Plan Texcoco y el Plan de Desarrollo Regional de la Angostura. Por último, en varios estados se crearon Comisiones de Desarrollo.

A pesar de todas esas acciones de política de descentralización para impulsar el desarrollo del país, los resultados no fueron los verdaderamente esperados debido a una circunstancia: los participantes fueron los sectores y los estados únicamente los receptores. Los problemas de la verdadera coordinación continuaban prevaleciendo y los objetivos y metas de los planes nacionales presentaron diferencias en cuanto a su definición y cumplimiento efectivo. Se ha señalado que la centralización impulsó la consolidación del Estado mexicano y permitió el fortalecimiento del gobierno federal; sin embargo, se han presentado problemas como resultado de nuestro modelo de centralización gubernamental. Puede decirse, en síntesis, que tres son los problemas fundamentales: el desigual desarrollo regional; la debilidad presupuestal de los estados; y, el crecimiento de la organización administrativa federal. Existen muchas más situaciones, pero en general creo que estas tres pueden abarcarlas a todas ellas.

Así, con esos antecedentes, en 1970 se anunció, sin haber un plan nacional de por medio, un cambio en la estrategia de la política económica y social, a través del Programa de Inversión -Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976, teniendo como objetivo elevar el bienestar de los grupos mayoritarios de la sociedad, promoviendo el desarrollo y la integración regional. Ésta integración regional se pretendía realizar mediante programas coordinados. Lo que en realidad aconteció fue que se continuó con la creación de distintas comisiones: la Comisión de Energéticos; la Comisión Coordinadora del Transporte; la Comisión Coordinadora de la Política Industrial; la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres, entre otras más. Inclusive fue creada una Comisión de Desarrollo Regional cuyo propósito era armonizar, a escala nacional, las actividades de diversas dependencias federales entre sí y las que tuvieran encomendadas dichos organismos, para la consecución del desarrollo regional. Sin duda éste es el antecedente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional creada con Miguel de la Madrid. Entre otras, las funciones más importantes de esta Comisión

fueron, elaborar y proponer programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazos para dos o más entidades federativas, tendientes a mejorar el aprovechamiento de sus recursos humanos y naturales; sugerir lineamientos para la programación de la inversión pública federal y criterios que permitieran su rendimiento en la escala regional; emitir opinión respecto a las proposiciones de inversiones federales anuales presentadas por los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico(25).

Se pretendía un desarrollo regional desde el punto de vista sectorial, esto es, un desarrollo regional centralizado: "Las disparidades regionales aumentaron durante los primeros 60 años de este siglo, es decir, las diferencias entre los estados ricos y pobres se agudizaron al iniciarse la industrialización. Esta disparidad se debe en parte a una serie de políticas que han colocado inversiones en algunas de las regiones sólo cuando representaban un claro beneficio para el desarrollo económico nacional. Las consideraciones eran secundarias y respondían a necesidades políticas más que al deseo de lograr un equilibrio regional. El patrón de inversión refleja el poco deseo de sacrificar la tasa de crecimiento a corto plazo a cambio de aumentar a largo plazo la igualdad entre regiones, así como de una distribución más racional de la actividad económica y de la población".(26)

Esto mismo es reconocido por David Barkin quien afirma que "en la experiencia mexicana se habían ensayado diversos mecanismos para operar los programas regionales. Inicialmente, con sentido pragmático y una visión territorial de la composición de las regiones, se recurrió a la creación de comisiones para administrar proyectos específicos en cuencas o regiones geográficas. Sin embargo, la creación de comisiones fue convirtiéndose en un expediente burocrático para establecer normas, pretender controlar la acción de otras instancias y justificar la creación de empleos administrativos y el crecimiento del gasto corriente con lo cual se desvirtuaron sus fines y se hizo necesario su control financiero".(27)

A partir de 1976 se da un giro en la concepción de la planeación y es, por primera vez, que se relaciona el desarrollo económico y social con el espacio territorial de manera integral: "El desarrollo regional equilibrado es fundamental para corregir la excesiva concentración de la actividad económica, para valorizar la explotación de los recursos naturales, para favorecer el empleo productivo...proporcionando a los Estados y Municipios recursos y participación en las decisiones para su desarrollo; se pretende evitar la dispersión de la población rural, desalentar la macrocefalia y estimular el crecimiento de ciudades medias. Procurar el desarrollo de los Estados es un objetivo del Pacto Federal".(28)

Se parte de una premisa: la organización. En el gobierno de López Portillo se lleva a cabo una reforma administrativa y se unifica el proceso programación-presupuestación en la Secretaría de Programación y Presupuesto; se llevan a cabo modificaciones jurídicas y administrativas: se presenta una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público;

la Ley de Deuda Pública; las modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, ; el Acuerdo de Sectorización y los Convenios Unicos de Coordinación.

De acuerdo con lo anterior, la organización estaría enfocada a dar orden y racionalidad de conjunto a los distintos órganos y entidades que conformaban a la administración pública central y, la mal llamada, paraestatal, estableciendo diferentes sectores administrativos a los que quedarían adscritos; además, se encuadraron dentro de un sistema de programación-presupuestación, de evaluación y control, la suma de los recursos aprobados y ejercidos por el gobierno.

Ahora bien, si se habían realizado las reformas que se creyeron convenientes, esto implicaba, por tanto, una concepción distinta de lo que debería considerarse como un sistema de planeación nacional. Con esto quiero referirme al hecho de que si existían sectores ya definidos, la planeación no podía derivar en acciones heterogéneas sino quedar ubicada dentro de una sola estrategia, y la suma de programas de los sectores vendrían a dar forma a una planeación de carácter nacional. No obstante no sucedió así, sino por el contrario, cada sector creó su propio plan. La consecuencia fue una lucha entre planes sectoriales para hacerlos aparecer como nacionales por encima de los demás.

Se intentó corregir tal circunstancia con una coordinación en la ejecución y definición de los programas, por lo cual se creó, en 1980, un Plan Global de Desarrollo, a fin de tratar de modificar la multiplaneación de un sistema de planeación del cual se había esperado obtener mayor orden en la acción de la propia gestión del gobierno federal. El Plan Global intentó establecerlo a través de cuatro vertientes: de obligatoriedad, para el sector público federal; de coordinación, establecida por la vía de convenios entre los gobiernos federal y estatales; de inducción, para el sector privado; y, de concertación, mediante la formalización de compromisos de cooperación entre los sectores social y privado: "La idea original del sistema de planeación era partir de un plan global, y, por medio de un proceso deductivo, configurar los planes sectoriales; sin embargo, los hechos determinaron que se invirtiera este propósito: por una parte la dependencia responsable de coordinar el Sistema Nacional de Planeación se encontraba en proceso de formación; por otra, el carácter propio y limitado de los planes sectoriales facilitó su elaboración...A falta de un planteamiento integral, los planes específicos se llevaron a cabo, con metodologías y objetivos diferentes"(29) promovándose planes sectoriales y estatales no siempre articulados entre sí.

La metodología utilizada para corregir dicho proceso de planeación tomó en cuenta a los programas sectoriales, para preparar lo que se denominó Programa de Acción del Sector Público (PASP), mediante el cual se precisarían los objetivos, metas, estrategias y recursos que se requerían aplicar, en escala global y para cada uno de los sectores.

A pesar de los problemas dentro de esto que podríamos llamar esfuerzo por lograr un modelo o sistema nacional de planeación(30), de organización para el desarrollo, existió un elemento mediante el cual la federación da origen a la colaboración coordinada con los estados para que éstos programaran acciones y proyectos que ellos mismos pudieran realizar y fueran prioritarios para su propio desarrollo. Ese instrumento se llamó Convenio Unico de Coordinación (CUC).

3. Desarrollo Regional y los Orígenes de la Coordinación Gobierno Federal-Gobiernos Estatales.

Para referirnos al Convenio Unico de Coordinación se hace necesaria la revisión de algunos conceptos sobre desarrollo regional, en virtud de que el CUC era un instrumento que pretendía, precisamente, lograr la congruencia entre los esfuerzos del gobierno federal y de los gobiernos estatales para atender las necesidades regionales, con la finalidad de lograr un desarrollo equilibrado del país.

Para el Instituto Latinoamericano de Programación Económica y Social (ILPES), cuyos elementos de juicio son muy similares a los utilizados por las dos penúltimas administraciones del gobierno federal, desarrollo regional es el proceso que afecta a determinadas partes de un país las cuales reciben el nombre de región(31). A este respecto el propio ILPES establece tres conceptos de región. A saber: la región homogénea, la región polarizada y la región plan.

La región homogénea se determina por la agrupación de unidades (comunidades) contiguas con características relativamente similares. Se plantea en estos casos el problema de elegir las variables características o indicadores como podrían ser el producto o ingreso por habitante, la estructura productiva, los recursos naturales, los aspectos demográficos, el bienestar social u otro. La región polarizada está constituida por lo que se denomina unidades heterogéneas y contiguas, complementarias entre sí, y que tienen entre ellas y especialmente con un nodo o foco (punto o centro comercial importante) intercambios más intensos que con otras unidades. Por último, la región-plan o región-programa se define de conformidad con ciertos objetivos o metas, en un espacio territorial dado, y depende de ciertas decisiones de política económica.(32)

La anterior definición, si bien nos ubica en el ámbito espacial en el que se establece el desarrollo regional, no nos brinda los elementos para comprender el objetivo esencial deseado por el desarrollo regional. Para ello resulta oportuno observar la definición de David Barkin, para quien el desarrollo regional es un proceso de dos niveles.

"El desarrollo, ya sea regional o nacional, es un proceso dual de enriquecimiento y cambio estructural. Por un lado, aumenta el ingreso al usar más

productivamente recursos disponibles y aumentar la producción. Por otro lado, generalmente involucra la transformación de una economía de origen principalmente agrícola y de subsistencia en una estructura más diversificada en la que se genera un superávit que permite inversiones subsecuentes. Este proceso dual tiene su contrapartida humana que también involucra enriquecimiento y cambio estructural. En este caso, sin embargo, las estructuras que deben alterarse son las de clase social y la distribución del ingreso".(33) Entendido así el desarrollo regional, habría que establecer ahora lo que un programa de desarrollo regional pretende, a qué debe responder y hacia dónde se debe orientar.

Los programas de desarrollo regional deben pretender reducir las diferencias de ingreso entre personas y regiones. "La necesidad de ello resulta de las desigualdades que surgen durante el proceso de desarrollo, éstos son el resultado de patrones autorreforzantes del crecimiento económico que genera la inversión, y a su vez la reinversión de utilidades en los actuales centros de producción".(34) Los programas de desarrollo regional "deben responder a la necesidad - a veces política- de ocuparse de los problemas de áreas que quedaron a la zaga del crecimiento económico de un país. Son establecidos para usar mejor los recursos naturales y humanos del área, así como para alentar la integración de grupos aislados de la prosperidad económica. Al movilizar recursos no programados, se espera que tales programas contribuyan al crecimiento nacional mientras se aumentan los ingresos de las regiones que habrán quedado fuera del proceso de crecimiento".(35)

En cuanto a su orientación, los programas de desarrollo regional "deben desviar la actividad de los centros de producción existentes a las áreas seleccionadas para el desarrollo. Si los programas de inversión se concentran en actividades de producción primarias tales como agricultura y minería, entonces las posibilidades de crecimiento autosostenido están limitadas; si no se lleva a cabo un proceso de reinversión para establecer una base productiva creciente, resulta pobre la perspectiva del desarrollo regional. Para asegurar el éxito de tal proceso, con frecuencia es esencial que el gobierno proporcione subsidios especiales y que haya inversiones de infraestructura"(36), así mismo, combinar medidas adicionales como una política coactiva de ubicación para alentar la descentralización.

Como se expresó anteriormente, uno de los objetivos más señalados en los distintos planes, era lograr una equitativa distribución del ingreso, pero la realidad es que en vez de seguir tal dirección, el esfuerzo de desarrollo mexicano se ha apartado de ese fin, como muestran las cifras al respecto anotadas. Y es que nuestro país "desarrolla la libre empresa al proporcionar estímulos a la inversión privada la que a su vez proporcionará empleo y productos; tal es la filosofía que hay tras el programa de desarrollo regional...Sin embargo esta filosofía se ha dirigido a un proceso de desarrollo con tendencias sistemáticas a concentrar el ingreso. La distribución del ingreso en México resulta muy concentrada actualmente en comparación con otros países industrializados o en proceso de industrialización".(37)

A las definiciones descritas, se suma la definición del gobierno de López Portillo, quien conceptualizaba que el desarrollo regional es la creación de las condiciones necesarias que sustenten un crecimiento más autónomo de las regiones y los asentamientos humanos; es, además, fortalecimiento del federalismo en sus dimensiones económica y social, lo que significa una disminución de las desigualdades regionales, en términos de mínimo de bienestar para toda la población(38).

El diagnóstico que presenta el Plan Global indica que la actividad económica de nuestro país muestra una distribución territorial desigual. Más del 35% de la población urbana económicamente activa y el 25% de la población total del país está ubicada en las áreas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. Indica también que los proyectos estratégicos y el impulso al desarrollo nacional, generaron polos donde se concentró el cambio: la modernización de la federación y los polos impulsados evidenciaron el desarrollo menor de otras zonas y, en algunos casos, su estancamiento.

En cuanto a la distribución demográfica, el mismo documento señala que la concentración y dispersión excesiva limitó seriamente el aprovisionamiento de servicios básicos para asegurar el nivel de bienestar, tanto en las ciudades como en las pequeñas poblaciones; adicionalmente, se ha suscitado una incapacidad del sector industrial de absorber una cada vez más creciente fuerza de trabajo industrial.

Por otra parte, el crecimiento natural de la población aumenta la demanda de los servicios básicos, los cuales al no verse satisfechos, estimulan los movimientos migratorios. Se reconoce que si bien el desarrollo alcanzado es producto de una fuerte concentración, el mismo proceso llevó implícito las desigualdades regionales, las cuales provocaron desequilibrios e inequidad social.

Si ha habido avances, ahora lo importante es redistribuir el ingreso y fortalecer a las partes con el fin de lograr un desarrollo más equilibrado; sin embargo, se debe tomar en cuenta que el desarrollo regional "debe ser más que un proceso de inversión aislado destinado a aprovechar recursos naturales inexplorados: debe ser un proceso de crecimiento autosostenido y puede exigir amplios subsidios para iniciarlo. La redistribución regional, lo mismo que la redistribución interpersonal del ingreso, exigen medidas gubernamentales positivas"(39), en beneficio de tales esfuerzos.

La administración lopezportillista planteó la necesidad de una política regional y de desarrollo urbano, orientándola a la solución integral de los problemas causados por la forma y la cuantía del proceso de urbanización, los desequilibrios regionales y la presión demográfica; conjuntamente, se propuso el fortalecimiento del pacto federal. Se reconoció que el federalismo era el camino a seguir para poder contar con un gobierno que permitiera la unidad en la acción: de la colectividad nacional y de estados federados.

Reyes Heróles, como funcionario en ese momento, afirmó que "el fortalecimiento del federalismo, como objetivo de la reforma administrativa, exige una coordinación respetuosa de la iniciativa de los estados y de su capacidad de acción, y se funda precisamente en ello, reconociendo que el principio de inmediatez, de cercanía, hace que muchas cosas las puedan efectuar mejor los municipios y los estados de la federación. Por esta razón, se prevé una mayor participación de los estados en la marcha de la administración pública".(40) El federalismo debería buscar hacer "de los muchos mexicanos uno solo unificado en un modesto denominador común...". El federalismo, se asumía, es una decisión descentralizadora del poder y la riqueza, que busca el desenvolvimiento autónomo y equitativo, incluso de las regiones más apartadas.

Para la implantación de la política regional, se requería de un mecanismo que permitiera a los estados participar en ella. Además, esta participación llevaría implícito necesariamente un cierto proceso de desconcentración de algunas acciones de los sectores, que eran quienes realizaban en un 100% programas en los estados. Se necesitaba, por tanto, la voluntad para cambiar todo un sistema de desarrollo nacional establecido durante largos años. En este sentido surge el Convenio Único de Coordinación, "instrumento que representa la concreción de la voluntad política de fortalecer y desarrollar el federalismo mexicano"(41). En ese acuerdo se especifican las materias de colaboración, sus mecanismos de operación y se establece como el canal único de todas las acciones federales y estatales para buscar su racionalidad y congruencia.

"Por medio de los convenios, se transfieren fondos del presupuesto federal a las entidades federativas del país, para su administración y asignación programada a proyectos propuestos y aprobados previamente por representantes de los gobiernos municipal, estatal y federal. De esta forma, el Convenio de Coordinación es el paso hacia el fortalecimiento del pacto federal, el aprovechamiento racional de los recursos y hacia la verdadera participación comunitaria en la planeación del desarrollo regional"(42).

Los objetivos de la política regional, definidos en forma general fueron siete:

a) promover un crecimiento regional equilibrado a través de la desconcentración de actividades y recursos de las zonas densamente pobladas y dotadas de una vasta infraestructura, en favor de un desarrollo más armónico dentro de un sistema de ciudades medias.

b) fortalecer el federalismo mediante la participación de los estados en la programación, presupuestación, administración y evaluación de las acciones orientadas a promover el desarrollo.

c) Inducir el crecimiento de las regiones, en particular en aquellas designadas como futuros polos de desarrollo, mediante la reorientación del gasto corriente y de la inversión, del establecimiento preferencial de precios y tarifas por parte de las empresas del Estado, de los estímulos fiscales y crediticios y, a través de la desconcentración administrativa.

d) promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población, con atención al objetivo de mínimos de bienestar.

e) propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de vivienda, servicios públicos, infraestructura, vialidad y equipamiento urbano.

f) encauzar a la población rural mediante la creación de ciudades intermedias que, además de facilitar la eficiente distribución regional de los servicios, atraiga los flujos migratorios que de otra forma se orientarían a las grandes áreas metropolitanas.

g) preservar el medio ambiente ante los asentamientos humanos.

Es bajo este marco de lo que se entendía por desarrollo regional, y contando con una serie de objetivos que se orientarían a su implementación, como surge el Convenio Unico de Coordinación que se convertía en el instrumento de la política regional.

4. El Convenio Unico de Coordinación

4.1 Definición

La idea de elaborar un solo y único convenio para coordinar todas las acciones entre las diversas instancias gubernamentales, cristaliza en el año de 1976. Durante las administraciones anteriores, se hizo costumbre que las entidades federativas establecieran compromisos con cada una de las dependencias del sector público federal, cuya vigencia perduraba, algunas veces, el tiempo de la obra motivo del pacto; otras, el plazo del gobierno estatal para el gobierno federal, o bien, la supervisión no se atendía, situación que generaba desquiciamiento en el accionar del aparato administrativo.

Respetando la autonomía de cada estado se dejaba que éste determinara hacia donde canalizaba sus inversiones, fuese con recursos propios o de alguna entidad descentralizada o de la administración central. Esta práctica propiciaba el despido de recursos, la duplicación de funciones y la resolución de los problemas se agudizaba.

Desde el establecimiento de la federación como organización política,

formalmente le compete al gobierno federal afrontar los problemas propiamente llamados nacionales, a los gobiernos estatales aquellos que se presenten en su entidad, así mismo, auxiliar a los municipios que conforman su territorio. Empero, se incurre en la descoordinación e ineficiencia para la resolución adecuada de los problemas conjuntamente. Es por ello que el Convenio Único de Coordinación tenía por objetivo "coordinar las acciones de los ejecutivos federal y estatal en materias que les competen de manera concurrente, así como en aquellas de interés común para la realización de programas de desarrollo socioeconómico, consistentes en la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras, o la consecución de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos y favorecer el desarrollo integral de la entidad para fortalecer conjuntamente el sistema federal establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"(43).

De acuerdo con lo anterior, se señalaba que el CUC permitiría fortalecer en lo político el pacto federal; incrementar el desarrollo económico y social con mayor equilibrio regional; en materia de gasto público, aprovechar más racionalmente los recursos del pueblo que el gobierno maneja y aplica; y, en lo social, dar mayor participación a los distintos grupos sociales de las comunidades y los estados para su propio desarrollo. En el Convenio se especificaban las materias de colaboración, sus mecanismos de operación y se establecía como el canal único de todas las acciones federales y estatales, para buscar su racionalidad y congruencia.

En este mismo sentido, es posible señalar los objetivos específicos del CUC: rescate de los grupos marginados y del potencial estatal de generar excedentes necesarios para proporcionar empleo; consolidar administrativa y financieramente los programas estatales de inversión existentes; incorporar aquellos programas de infraestructura, de apoyo o de bienestar social a la fecha financiados por la programación normal o por el PIDER; lograr que cada sector o dependencia responsable de los programas establezca las metas mínimas por alcanzar en el ejercicio; señalar criterios específicos para la asignación de recursos convenidos en forma más equitativa al desarrollo de las entidades federativas, apoyando a los estados menos desarrollados, es decir, establecer estructuras financieras diferenciales, sobre la base de que en el primer año de operación, cada nuevo programa funcionaría con recursos cien por ciento federales.

4.2 Base Jurídica.

El ejecutivo federal, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1976, dispuso celebrar convenios con los ejecutivos estatales, siendo este Decreto la base jurídica a partir de la cual se llevaría a cabo la coordinación de las acciones entre ambos órdenes de gobierno. Por su parte, con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el presidente de la república quedó facultado para "convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación,

satisfiriendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo..."(44).

El mismo sustento legal de creación del CUC definía que el ejecutivo federal debería adoptar las medidas conducentes en el ámbito federal, a fin de definir los procedimientos de coordinación entre él y los ejecutivos estatales. Para lo anterior, ambos gobiernos celebrarían Convenios Unicos y para ello las secretarías de estado y las demás dependencias federales deberían de normar su actividad de conformidad con los términos concertados en dichos acuerdos.

El artículo segundo del citado Decreto, confería a la Secretaría de la Presidencia (luego SPP) la consideración de las bases del desarrollo estatal, para formular los planes nacionales y los programas de inversiones y gasto del gobierno federal. Por su parte, los secretarios deberían evaluar los programas específicos de desarrollo que presentarían los gobiernos de los estados y emitir sus opiniones a la Secretaría de la Presidencia sobre la viabilidad de su inclusión dentro de las prioridades nacionales y programar así su financiamiento. Lo anterior posibilitaba un marco amplio para definir proyectos a los propios estados, pero la orientación estuvo basada en 14 programas fundamentalmente, que fueron: agua potable y alcantarillado; obras en cabeceras municipales; mejoramiento de la vivienda; construcción y rehabilitación de viviendas populares; casas de cultura; carreteras estatales; carreteras urbanas; aeropistas; reparación de planteles escolares; construcción y reparación de centros y casas de salud asistenciales.

Paralelamente a los programas anteriores, se solicitó a las secretarías un programa de transferencia de funciones, fondos presupuestales y recursos técnicos que se correspondieran con esos programas, con el fin de que la construcción de las obras y la prestación de servicios quedaran a cargo totalmente de los estados. En su momento, la sectorización fue incluida al marco del propio CUC.

4.3 Su Estructura

El Convenio, exceptuando 1977, se firmó cada 5 de febrero en la denominada "Reunión de la República". Revisando los distintos convenios firmados, es posible definir las siguientes características principales: su vigencia es de un año, procura la participación de los estados en la planeación; desconcentra algunas funciones de los sectores federales; concentra y unifica todos los compromisos anteriores concertados y los sujeta a los mismos principios y condiciones; financieramente contiene dos tipos de programas: los Estatales de Inversión y los de Desarrollo Sectorial y Estatal.

Durante su primer y único periodo quinquenal, 1977-1981, el convenio fue ampliado en sus considerandos y las cláusulas contenidas, con el fin de especificar cada vez con mayor claridad las atribuciones de las instancias de gobierno e ir

incorporando funciones, programas y acciones de interés común.

En 1977 el CUC estaba formado por 11 considerandos y 28 cláusulas. Para 1978 se amplió en 19 y 30 respectivamente. De 1979 a 1981 las cifras ascendieron a 11, 14 y 16 considerandos y a 29, 42 y 51 cláusulas. En 1982 es cuando el Convenio adquiere una estructura diferente. Su primera parte se refiere a los antecedentes, en donde se señalan las líneas generales que sobre el desarrollo nacional y regional pretende el gobierno federal. Su clausulado se dividió en 10 capítulos:

-Capítulo I: establece el objeto del convenio así como la estructura sectorial de la administración pública federal.

-Capítulo II: se refiere al proceso integral de planeación a nivel regional en donde el COPLADE sería el órgano central para la planeación y programación de los estados.

-Capítulo III: se refiere a los programas de desarrollo social, como son los programas estatales de inversión, los sectoriales concertados y los programas de desarrollo estatal.

-Capítulo IV: de la promoción y apoyo al Convenio, que establece la obligatoriedad de los ejecutivos federal y estatales de cumplir los compromisos que emanen del mismo.

-Capítulo V: financiamiento de los programas, cuyo objetivo es establecer la forma en que se desarrollarían los programas presupuestales de los distintos proyectos.

-Capítulo VI: que se enfoca a los mecanismos de la administración pública de operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos.

-Capítulo VII: que hace referencia al ámbito de los programas concertados, explicándose fundamentalmente que los diferentes compromisos existentes entre los gobiernos estatales y las dependencias federales deberían incorporarse al marco del Convenio.

-Capítulo VIII: relacionado a las acciones de reforma administrativa, en donde el gobierno federal se comprometía a asesorar en la materia a las entidades federativas.

-Capítulo IX: que hace alusión a la revisión y evaluación de los programas convenidos mediante la aplicación de un sistema de seguimiento y control físico y financiero.

-Capítulo X: que eran las disposiciones finales, en donde se señalaba que las partes firmantes estaban obligadas a cumplir; en caso contrario, por incumplimiento de alguna de ellas, la otra quedaba relevada de toda responsabilidad.

4.4 Su Evolución

Como dijimos, la aplicación del CUC se inició en 1977. En ese entonces el Convenio comprendió únicamente 14 programas de infraestructura social, a fin de ir fortaleciendo y capacitando la administración estatal en materia de programación, ejecución y control.

En 1978, los programas anteriormente mencionados adoptaron la denominación de Programas Estatales de Inversión (PEI), para precisar su característica como programas descentralizados. Además de estos programas, el Convenio integró la participación de los estados bajo modalidades de coordinación, en la ejecución del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y se incorporaron, también, con normas de coordinación, los sectores agropecuario y pesquero.

En 1979, con la participación de las dependencias federales y estatales correspondientes dentro de un órgano colegiado denominado Comité Promotor del Desarrollo, se revisó y se ajustó la estructura financiera de los Programas Estatales de Inversión, con objeto de racionalizar el proceso de programación-presupuestación en los estados; adicionalmente, se canalizaron recursos para la elaboración de Planes Estatales de Desarrollo.

Para 1980 el CUC se adecuó al esquema de sectorización adoptado por la administración pública(45) a fin de facilitar la concertación de acciones con todas las dependencias coordinadoras de sector y con las entidades coordinadas por ellas y se continuó la integración al Convenio, de los compromisos que dichas dependencias tenían celebrados con los gobiernos locales. Por otra parte, se instituyeron dos nuevos tipos de programas de desarrollo socioeconómico: los Programas Sectoriales (PROSEC) y los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES), que unidos a los Programas Estatales de Inversión, permitieron ampliar las acciones de coordinación entre estados y federación.

En ese mismo año se incorpora el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) con el objeto de promover el desarrollo de las comunidades rurales marginadas. Se apoya a los Comités Promotores del Desarrollo (COPRODES) y se redefinen los mecanismos de control y seguimiento; además, se inició el estudio de la transferencia a los estados de organismos federales de interés local.

Otro elemento que se incorpora al Convenio, se refiere a las acciones de ambos órdenes de gobierno en el ámbito multisectorial para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Alimentario Mexicano; el Programa Nacional de Productos Básicos; el

Programa Nacional de Desarrollo de las Zonas Fronterizas y Zonas Libres; el Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal; y, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Se formaliza la coordinación entre los órganos nacionales y estatales de las instituciones de promoción social, tales como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; el Fondo Nacional para Actividades Sociales; el Patronato Nacional de Promotores Voluntarios; la Comisión Coordinadora del servicio Social de Estudiantes; y, los Centros de Información y Publicaciones Oficiales.

En los años de 1981 y 1982 se incorporan programas de financiamiento de las instituciones nacionales de crédito, bancos y fondos permanentes, para impulsar las actividades productivas que promuevan los ejecutivos estatales y municipios y, finalmente, se establecen las bases para el Sistema Nacional de Salud, del Sistema Nacional para el Abasto y del Sistema Nacional del Servicio Social de Estudiantes, así como la realización de los Programas Nacionales de Empleo y de Productividad y del Programa de Servicios Integrados de Abasto.

Como es posible observar de lo expuesto, a partir de los años ochenta el CUC adquiere una concepción distinta; es decir, no se trata de que a través de él se realicen únicamente transferencias de recursos y asesoría técnica, sino que se busca transformarlo en un instrumento con una mayor amplitud, procurando brindar a los estados mayor participación. A esto contribuye la circunstancia de la creación del Plan Global de Desarrollo (PGD), documento que señaló como uno de sus propósitos, imprimir al Convenio dinamismo e incrementar su funcionamiento al máximo de sus posibilidades. Para ello, el PGD definió cuatro estrategias:

a) reafirmar al CUC como instrumento de la planeación y programación concertada hacia el desarrollo, fortaleciendo las estructuras estatales.

b) continuar avanzando en los procesos de descentralización y desconcentración del gobierno federal hacia los estados.

c) hacer llegar a los municipios los beneficios derivados del esquema único de concertación, promoviendo su participación en la planeación.

d) avanzar, por la vía de la concertación(46), hacia la consolidación de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación.

La primera estrategia se orientó a la planeación de nivel regional. El punto a partir del cual se daría el proceso de planeación, se estableció mediante la definición de un organismo que fuera la instancia mediante la cual se compatibilizarían, a nivel local, los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno. Ese organismo se denominó Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) y se encargaría, así mismo, de promover la realización de acciones que se consideraran importantes para la entidad.

El gobierno federal, por su parte, se obligaba a lograr que las dependencias federales participaran en el COPLADE y de que los órganos regionales actuaran en la definición de acciones propias de su competencia y en el establecimiento y operación de subcomités sectoriales, regionales y especiales y grupos de trabajo del Comité. El gobierno del estado se comprometía, dentro del CUC, a fortalecer y consolidar este proceso de planeación, para la integración de la propuesta anual de inversión, gasto y financiamiento federales, remitiéndose a la Secretaría de Programación y Presupuesto los programas de desarrollo social, así como los proyectos y programas de inversión, que permitieran unificar los criterios de las dependencias de la administración federal, con los planteamientos formulados por el gobierno estatal y los municipios. Todo este proceso se denominó como la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación.

El fortalecimiento de las entidades federativas se concibió mediante la transferencia al régimen estatal de las funciones y participaciones del gobierno federal de entidades de interés local, vinculadas a los programas de desarrollo económico y social de los estados, obligándose el ejecutivo federal a prestar la asesoría para asegurar un traslado adecuado.

Por lo que a los municipios se refiere, el CUC establecía la obligación de los poderes ejecutivos federal y estatal de promover la participación de los municipios en el proceso integral de planeación, como su vigorización en la capacidad administrativa y financiera, a fin de que ellos mismos pudieran atender necesidades de sus propias comunidades. La idea era llegar a la formulación e instrumentación de los planes municipales, los cuales deberían ser acordes con los planes estatales y con el nacional de desarrollo, a fin de asegurar su adecuado funcionamiento. El Convenio, desde 1979, señalaba la necesidad de promover la formulación de planes estatales de desarrollo a corto, mediano y largo plazos, con la participación de las representaciones federales en la entidad y en coordinación con la SPP a través de los antiguos COPRODES luego denominados COPLADES.

Por último, en lo referente a la cuarta estrategia, la concertación, el Convenio de Coordinación estipulaba que sería obligatorio para los sectores y el gobierno estatal realizar programas coordinados; entre ellos se establecían los siguientes:(47)

a) coordinar sus acciones para la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, con el objeto de impulsar el desarrollo tecnológico de la industria nacional.

b) coordinar sus acciones en materia de comunicaciones y transportes y en la conservación de las líneas telefónicas.

c) coordinar la planeación del desarrollo a través del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y del Programa Nacional de Vivienda con el objeto de poder formular planes y programas estatales de desarrollo urbano y del programa estatal de vivienda, así como la elaboración de los planes de desarrollo urbano municipales y de

centros de población.

d) firma de Acuerdos de Coordinación para la operación y conservación de los sistemas de agua potable y alcantarillado que se transfirieran a los gobiernos de los estados.

e) Acuerdos de Coordinación para la realización de programas educativos, de capacitación para el trabajo, culturales y, en general, todos aquellos que tiendan al mejoramiento del bienestar de la población.

f) coordinar la creación de un sistema de servicios de salud que se regionalizaría con referencia a rangos poblacionales.

g) acuerdo para establecer un programa que permita la promoción de las oportunidades de empleo de la población.

h) coordinar la realización conjunta de programas para vigilar el cumplimiento de las leyes agrarias.

i) acuerdo para coordinar la promoción y desarrollo del turismo, así como las bases para la descentralización de acciones del sector coordinado por la Secretaría de Turismo.

j) acuerdos para formular y ejecutar conjuntamente programas pesqueros y de desarrollo de las comunidades pesqueras a fin de incrementar la producción y abasto de alimentos.

k) coordinar las acciones para hacer que la administración de justicia sea más pronta y expedita.

l) acuerdos para solicitar asesoría técnica en materia de reforma administrativa.

m) acuerdos para la transferencia al régimen estatal de algunas funciones que están a cargo de la administración de empresas estatales.

Con lo anterior, el problema al cual los estados de la federación se enfrentarían sería, principalmente, su capacidad administrativa y de ejecución. En la medida en que su organización y calidad de recursos humanos fuera óptima, en esa misma medida su capacidad de negociación con el ejecutivo federal y con los sectores sería mayor.

4.5 Financiamiento de los Programas

Para poder financiar los programas que los estados realizarían directamente, la

federación debería crear todo un sistema que le permitiera tener seguridad en el control y en la identificación de los recursos transferidos para los programas de desarrollo regional, diferenciándolos de los recursos de tipo normal que las dependencias de la administración central ejercían.

Para ello, la SPP indicó que desde el punto de vista presupuestal, se avanzaría en la consolidación del Convenio Unico al constituirse en el presupuesto de Egresos de la Federación para 1982 un nuevo ramo presupuestal denominado Promoción Regional (Ramo XXVI), en el cual se incluyeron los recursos asignados para ser ejercidos a través de los programas regionales insertos en su esquema: Programas Estatales de Inversión (PEI); Programas Sectoriales Concertados (PROSEC); Programas de Desarrollo Estatal (PRODES); Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER); Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); y, Subsidios a estados y municipios.

Bajo ese marco de control presupuestal, el financiamiento de los programas del Convenio se dio en tres modalidades:(48)

a) por las transferencias de fondos al gobierno del estado que acordara el ejecutivo federal.

b) por encargo del gobierno federal, en donde los proyectos estarían contenidos en los programas de las dependencias federales.

c) mediante la aplicación directa de fondos que el gobierno federal realice con cargo a los recursos previstos en sus programas.

La institución que se encargaría de definir los mecanismos de cada modalidad sería la Secretaría de Programación y Presupuesto. Para los Programas Estatales de Inversión, las transferencias se realizarían de conformidad con el calendario de ministración de recursos que fuera aprobado. Con respecto a los Programas Sectoriales Concertados y a los de Desarrollo Estatal, el propio Convenio permitió a las partes establecer de común acuerdo, los mecanismos de coordinación y las formas de asignación de recursos para la ejecución de los programas.(49)

Existía también un mecanismo que permitía a los gobiernos de los estados financiar sus propios programas, las participaciones fiscales. En esta materia, el CUC igualmente funcionaría como medio para regular las relaciones fiscales entre federación y estados, en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal, así como en lo previsto en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Lo importante de destacar, es que al estado se le confiere la responsabilidad de administrar, operar, conservar y dar mantenimiento a las obras y servicios materia del Convenio, siempre y cuando esté en posibilidades de hacerlo. En caso contrario las

partes determinarían las formas para cumplir los compromisos. De esta manera, si el estado participa en el proceso de la planeación y el desarrollo, se le señala al mismo tiempo su compromiso de promover la participación de sus municipios en la operación de las obras públicas para un mejor uso de los recursos(50).

Ahora bien, si el gobierno federal y los distintos sectores transferían recursos financieros mediante el procedimiento del Ramo XXVI para propiciar el desarrollo regional, el mismo CUC estableció la obligación de llevar a cabo, mediante mecanismos de control, el seguimiento físico y financiero de las obras. Para ello, el gobierno federal creó la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación.

4.6 Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico y Comités de Planeación.

Tanto los Comités Promotores del Desarrollo (COPRODES) como los Comités Estatales para la Planeación del Desarrollo (COPLADES) fueron el último paso, por decirlo así, en la historia de los medios usados por el gobierno mexicano para la planeación.

En el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, como parte de la Comisión Intersecretarial, se estableció una Subcomisión de Inversiones Financieras, que quedó encargada de la formulación de planes nacionales para el desarrollo económico y social, y de fijar montos y prioridades a los programas de inversión del sector público, además de evaluar su cumplimiento. Este es el primer antecedente directo de los COPRODES. La Subcomisión se organizó en grupos de trabajo sectoriales para definir, por área de inversión, los programas y proyectos que se aplicarían.

Esta experiencia en la planeación había mostrado la necesidad de establecer mecanismos de programación regional. Por ello, el presidente Echeverría estableció en 1971 los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico partiendo del estado de Yucatán. Hacia 1974 funcionaban comités de este tipo en otros siete estados y en 1975 se establecieron en el resto del país. "Los comités se generalizaron a la totalidad de los estados de la República y se enriquecieron paulatinamente sus atribuciones, así como su integración, dando mayor participación a los gobiernos estatales, a los municipales y a los diversos sectores de la comunidad.

"Aun y cuando en sus inicios los puestos directivos de los comités fueron asignados a los funcionarios federales, en 1975 se determinó invitar a los gobernadores para que los presidiesen y, en 1977 la coordinación se delegó en funcionarios designados por los propios gobernadores. No obstante este proceso de creciente participación en los COPRODES de las autoridades estatales, la base jurídica de éstos continuó siendo una disposición federal. Por otra parte, las funciones de los COPRODES se fueron ampliando de manera que desde 1977 eran responsables, tanto de ayudar a asesorar en materia de planeación y programación a nivel local... como de promover la ejecución de obras y la prestación de servicios,

proponer a los gobiernos de las entidades federales la celebración de convenios y fungir como órganos de consulta de ambos órdenes de gobierno sobre la situación socioeconómica de la entidad entre otras atribuciones"(51).

Los COPRODES funcionaron hasta 1980 en coordinación con la Secretaría de Programación. En ese año modificaron su estructura, objetivos y funciones para constituirse en COPLADES, con la responsabilidad de planear, de manera integral, el desarrollo en todos los estados de la república y de ser los ejecutores regionales del Sistema Nacional de Planeación. Los COPLADES a partir de 1981, se convirtieron en organismos públicos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sobre la base legal del Convenio Unico firmado entre estados y federación; este documento asentó a los comités como la única instancia legalmente aceptada por los tres niveles de gobierno para coordinar sus acciones dentro de un cuerpo ordenado de objetivos, estrategias y metas, consideradas como parte de un Plan Estatal que, a su vez, fuese vertiente regional del Plan Global de Desarrollo. Lo anterior tuvo su fundamento jurídico en el Decreto emitido el 5 de febrero de 1981 y publicado en el Diario Oficial el día 13 del mismo mes. En él se estableció la manera en que se integrarían tales comités, siendo su presidente el gobernador de la entidad; un coordinador general nombrado por el gobernador; un secretario técnico, que sería el delegado regional de la SPP en el estado; los titulares de los órganos de las dependencias del ejecutivo federal que actuaran en la entidad; los titulares del ejecutivo estatal que señalara el propio gobernador; los titulares de las comisiones donde participasen los sectores público, social y privado, cuyas acciones tuvieran interés para el desarrollo socioeconómico estatal.

4.7 Programas de Desarrollo Socioeconómico

En distintas ocasiones han sido mencionados los programas de desarrollo socioeconómico, que fueron el objeto mismo de la coordinación. Por ello estimo conveniente explicarlos, en virtud de que serían estos mismos programas, parte de la estructura de lo que se conoce como Convenio Unico de Desarrollo que sustituyó, a partir de 1983, al Convenio Unico de Coordinación.

4.7.1 Programas Estatales de Inversión

Fueron programas federales de inversión descentralizados a los gobiernos estatales bajo la normatividad establecida conjuntamente por la Secretaría de Programación y las dependencias originalmente responsables de los mismos. Integraban acciones de los dos órdenes de gobierno y preveían la participación de los ayuntamientos y de los sectores social y privado. Estos programas fueron los que en mayor medida coadyuvaron al propósito de fortalecer la capacidad de administración

y gestión de los gobiernos estatales. Al estar su programación, ejecución y control descentralizada, se amplió su participación en las tareas del desarrollo.

Mediante esta modalidad se pretendió que los gobiernos locales atendieran las necesidades de sus respectivas comunidades en áreas prioritarias como educación primaria y media básica, salud y agua potable en el medio rural, vivienda popular y comunicaciones, entre otras. Con estos mismos programas se atendió la realización de programas de integración comunitaria y de infraestructura para los asentamientos humanos, mediante la ejecución de obras de beneficio colectivo, cultura y protección social, y apoyaron la operación de los COPLADES.

4.7.2 Programas Sectoriales Concertados

Eran aquellos que siendo programas institucionales de las dependencias de la administración pública federal, coadyuvaban al logro de los objetivos sectoriales que requerían, para su realización, de la colaboración de los estados; se formalizaban bajo la figura de Acuerdos de Coordinación. Estos programas buscaron integrar en el marco del CUC las acciones que diversas instituciones federales venían realizando de manera concertada con las entidades al margen de este esquema, para alcanzar los fines con orden y congruencia en la acción de la federación en los estados.

Estaban orientados a permitir que ambas partes formalizaran acciones conjuntas en materia comercial, agropecuaria, pesquera, de asentamientos humanos, de educación superior, de electrificación rural, entre otros. Se pretendía que cada vez, en mayor medida, se incorporaran en ellos tanto los compromisos existentes como la ejecución de nuevos programas prioritarios del gobierno federal.

4.7.3 Programas de Desarrollo Estatal

Estos estaban orientados a impulsar productos, regiones y sectores de actividad que los gobiernos de los estados consideraran estratégicos para el desarrollo de sus entidades.

4.7.4 Programa Integral para el Desarrollo Rural

El PIDER tiene su antecedente en el Programa Coordinado de Inversiones Públicas para el Medio Rural creado en 1968 en respuesta a la grave polarización a que había llegado el desarrollo del sector rural, con la finalidad de atender a los habitantes de las zonas atrasadas. Los trabajos se iniciaron con la participación de seis dependencias federales (SSA, SOP, SAG, CFE y CAPFCE) ejecutoras de obras, con el

fin de integrar sus acciones y realizar trabajos previos de promoción en las comunidades para obtener la cooperación de sus habitantes, así como mejorar los sistemas de planeación utilizadas por esas dependencias.

Este programa funcionó hasta 1970 con recursos normales asignados a las dependencias participantes, las cuales obedecían a compromisos individuales con los gobiernos estatales al margen de la programación acordada, dificultando la efectiva coordinación de las acciones. A partir de 1971 se intensificaron los esfuerzos de promoción al desarrollo rural de las áreas marginadas a través de programas sectoriales, como el de Caminos de Mano de Obra, el de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural y la atención a las zonas áridas e indígenas mediante organismos creados expresos, pero como trabajos aislados con poca o nula coordinación entre sí.

En 1973 surge el Programa de Inversión Pública para el Desarrollo Rural, orientado a canalizar recursos adicionales a la zonas y comunidades más atrasadas del país con el mismo enfoque multisectorial y participativo, a efecto de dotarlas de las obras y servicios necesarios para su desarrollo socioeconómico, aprovechar racionalmente sus recursos naturales, generar empleos permanentes y remunerativos, elevar la producción y la productividad, facilitar a sus habitantes el acceso a la educación, la salud y el bienestar social y contribuir a una distribución más equitativa del producto social.

Desde su origen, el PIDER impulsó la planeación de estudios micro regionales para establecer una estrategia que orientara las tareas en las comunidades y sirviera de marco de referencia a los presupuestos anuales y establecer una congruencia entre las acciones y los objetivos dentro de cada micro región y los objetivos y estrategias del programa a nivel nacional. A partir de 1980 este programa se incorporó al Convenio Unico para avanzar "en el proceso de descentralización y fortalecimiento del federalismo", definiéndose que los estados participarían en mayor medida en las diferentes etapas del programa, realizando localmente la coordinación operativa y ejecutarían distintas obras, propiciándose con ello una más eficiente aplicación de la inversión.

La cobertura del PIDER era de 137 micro regiones integradas en 1131 municipios, que abarcaba una superficie de 1 millón 88 mil kilómetros cuadrados, en la que se ubicaban 9 603 comunidades del rango de 300 a 5000 habitantes, donde vivían casi 8 millones de personas.

4.7.5 COPLAMAR

La Coordinación General del Plan Nacional de Las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), adscrita a la Presidencia de la República cuando se creó, tuvo como propósito lograr la incorporación de la población marginada del medio

rural a los beneficios del desarrollo nacional. Para el efecto orientó sus acciones al impulso de la organización y financiamiento para el trabajo productivo.

La coordinación interinstitucional de programas se realizaba a través de convenios entre distintas dependencias que, conforme a sus competencias, buscaron solucionar los problemas derivados de la marginación mediante la conservación del medio físico, el fomento de las comunicaciones, el financiamiento de la producción, la racional explotación y transformación de los recursos materiales, garantizándose los derechos individuales y sociales a un trabajo justamente remunerado, a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda y el saneamiento ambiental.

Mediante COPLAMAR se buscó apoyar, fundamentalmente, aquellas actividades de mayor impacto social, principalmente de agua potable y caminos rurales y asegurar la eficiente operación del sistema de abasto CONASUPO-COPLAMAR; el reforzamiento de acciones contempladas en el programa de capacitación de empleo cooperativo para el fomento de los recursos naturales; de apoyo en la realización de programas para dotar de energía eléctrica a los poblados que contaran con unidades médicas rurales o almacenes de abasto; y, la ejecución de obras complementarias de infraestructura.

4.7.6 Subsidios para Deficientes de Operación de Estados y Municipios

Los subsidios para deficientes de operación, que la federación otorgaba a estados y municipios, constituían apoyos importantes para equilibrar sus finanzas. Estas transferencias se asignaban única y exclusivamente para satisfacer necesidades de gasto corriente, definiéndose al inicio de cada año, con base en el análisis de sus presupuestos. Adicionalmente, la federación otorgaba apoyos financieros para hacer frente a desastres ocasionados por fenómenos naturales así como para satisfacer deficiencias extraordinarias e imprevistos.

La federación otorgaba únicamente dos tipos de subsidios: subsidios normales, que eran aquellos que las entidades solicitaban anualmente para cubrir sus deficientes en gasto corriente y que se determinaba al inicio del ejercicio fiscal de acuerdo con su proyecto de presupuesto de ingresos y egresos, y al comportamiento histórico de sus finanzas. Los subsidios adicionales o extraordinarios, llamados también otros apoyos financieros, se otorgaban para resolver otros deficientes de operación derivados de situaciones imprevistas, como incrementos salariales no presupuestados o bien programas de emergencia que por su contingencia afectaban las finanzas estatales.

4.8 Evaluación del Convenio Unico de Coordinación

Fue 1982 el último año de vigencia del Convenio. Resulta importante hacer

por tanto, un breve análisis de sus resultados, con los datos disponibles. Deseo enfatizar en particular, en la circunstancia de que aun y cuando el CUC se ubicó desde un principio dentro de la estrategia general del gobierno, fue el único aspecto dentro del sistema de planeación que no se perdió en la profusión de los planes y programas, en cuanto a sus fines, porque a pesar de los problemas entre los sectores, permitió verdaderamente a los estados participar, en cierta manera, conjuntamente con el gobierno federal en la definición de las prioridades locales. Es manifiesto que, a pesar de ello, el CUC continuó siendo para los estados de la federación un mecanismo de carácter centralista, eminentemente político.

Habíamos establecido la existencia de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional creada en los últimos años de gobierno de Luis Echeverría. Fue esta misma comisión, la encargada de definir en agosto de 1976 la suma de los recursos que serían transferidos a los estados vía CUC para el ejercicio 1977. La cifra original ascendió a 30 mil millones de pesos, sin embargo, al analizar la capacidad administrativa y de ejecución por parte de los gobiernos estatales, como los programas normales de alcance estatal, se consideró que existían programas productivos que implicaban mayor capacidad técnica, por lo que se decidió contemplar solamente los 14 programas ya referidos anteriormente. De esta manera, el CUC en 1977 alcanzó la cifra de 6 294 millones de pesos a nivel nacional. El proceso de autorizaciones de este ejercicio se llevó a cabo con cierta demora, debido a que por ser un instrumento de nueva creación, las normas y lineamientos para la autorización no estaban bien definidos. En este primer periodo fue necesario llegar a noviembre para suministrar la totalidad de los recursos federales convenidos.

4.8.1 Avances Físicos y Financieros

Respecto a este punto, la información proporcionada por las entidades federativas fue deficiente y tardía. Al 31 de diciembre se tuvo a nivel nacional un avance físico del 74% y financiero del 75%. Se dice que los números son reflejo del retardo en las autorizaciones, ministraciones de recursos y la baja capacidad de ejecución de algunas entidades.

Para 1978 se autorizó una inversión de 8 033 millones. En este lapso el proceso de autorización se llevó hasta el mes de diciembre. El informe de análisis indicaba que en lo concerniente a los avances físicos y financieros, se observaron gran cantidad de irregularidades resaltando la no continuidad en la recepción de las obras, tanto como la omisión de informes de los gobiernos estatales. El avance global presentado al 31 de diciembre mostró un 72% en lo físico y financiero. Ningun estado terminó de ejercer los recursos tanto por retraso en las ministraciones como por falta de capacidad de ejecución

En el año de 1979 fueron convenidos un total de 11 837 millones. Al igual que

con los ejercicios anteriores, se presentaron problemas de autorizaciones y de grado de cumplimiento. En ese mismo 1979 no se contaba con la información de los cierres de los dos años anteriores correspondientes a 24 entidades federativas, y 7 no habían presentado información alguna. Para solucionar lo anterior se programaron visitas directas de la SPP a las 31 entidades con el fin de regularizar los ejercicios fiscales. Pero no se detuvo ahí el problema sino que inclusive existieron entidades que adeudaban, a mediados de 1985, cierres de los ejercicios de 1980, 1981 y 1982.

Lo anterior es resultado del mismo problema que en su conjunto encaraba el Sistema Nacional de Planeación. La base que debería haber permitido un control efectivo de las inversiones federales y su ejecución por conducto de los gobiernos estatales no llegó a ser constituida efectivamente: no existió la aplicación de un sistema de seguimiento y control físico y financiero; además, y a pesar de la importancia que desempeñó durante esos años, el CUC no fue capaz de modificar la tendencia de los sectores en el ámbito de la inversión pública. Me explico. Aun y cuando las entidades fueron posibilitadas para participar en la definición de los programas prioritarios, y de ser ejecutoras de diversos programas, las grandes inversiones sectoriales continuaron influyendo en la orientación del desarrollo estatal, las participaciones directas de la gran mayoría de los estados siguieron siendo menores en relación con la inversión federal, por lo que la fuerza de los estados para orientar su propio desarrollo continuó siendo difícil. Adicionalmente, existían una serie de incompatibilidades al interior del propio sistema de planeación.

Se deseaba que los gobiernos de los estados elaboraran su propio plan estatal y se diseñó una metodología para ello; incluso se intentó que se desarrollaran los respectivos planes municipales. Desafortunadamente no existió tampoco, formalmente, el marco de un sistema de planeación que permitiera coordinar las acciones sectoriales, estatales e inclusive las regionales.

El Convenio Unico de Coordinación se mostró así carente de sustentación. Con el CUC se intentó la vinculación entre el ámbito federal y el ámbito estatal y municipal, pero no se contó con los elementos programáticos que dieran esa congruencia. Los gobiernos estatales y los ayuntamientos, al interior de su organización no se transformaron en la medida de la circunstancia, continuando con una estructura administrativa tradicional.

5. Una Nueva Concepción del Desarrollo Regional

Al terminar el año de 1982 también finalizó la vigencia del Convenio Unico de Coordinación. A pesar de los problemas señalados anteriormente, respecto a su funcionamiento dentro del contexto de un sistema de planeación que no se llegó a definir claramente, el régimen de Miguel de la Madrid retomó el proyecto sobre la existencia de un convenio entre federación y estados, pero bajo una concepción distinta. Se trató de un convenio para el desarrollo: el Convenio Unico de Desarrollo.

Parece ser que la conveniencia de continuar con un instrumento jurídico y programático como el convenio, radica esencialmente en el hecho de que demostró ser el medio más objetivo utilizado hasta entonces por el gobierno federal para lograr una efectiva participación de las entidades en el proceso de planeación de nuestro país. El CUC demostró ser el gozne entre las dos instancias de gobierno aun y cuando existieran múltiples incongruencias en su ejecución; sin embargo, representó el punto a partir del cual podría realizarse y llevarse a cabo, verdaderamente, un sistema nacional de planeación.

Durante los años de vigencia del CUC se intentó definir una vertiente regional del sistema de planeación, en donde se obligaba a las dependencias federales a participar en el COPLADE; en su estructura, el mismo CUC hacía referencia a programas sectoriales y a la revisión y evaluación de los programas concertados, haciendo suya también la intención de fortalecer a los municipios. A pesar de lo anterior, al Convenio le faltó un orden en su conceptualización, pero sobre todo, unir con un hilo conductor las distintas ideas que se manejaban sobre la planeación.

"Entre los principales logros se cuentan el haber dado los primeros pasos para la conformación de un Sistema Nacional de Planeación y la formulación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, así como de los planes sectoriales y estatales"(52), no obstante, como se anotó, existieron insuficiencias: "Una de ellas fue la falta de una clara obligatoriedad del Plan para los sectores de la Administración Pública Federal. Como consecuencia, no se logró una adecuada vinculación entre las políticas de desarrollo y los objetivos e instrumentos de la planeación, dificultando el cumplimiento del Plan Global.

"Por otra parte, la integración del PGD en fecha posterior a la publicación de los planes sectoriales obstaculizó la congruencia de los mismos y, por tanto, su expresión en las políticas sectoriales. A esta situación contribuyó el hecho de carecer de una definición precisa de las responsabilidades y atribuciones que le competen a cada nivel de planeación. En general, el diseño de planes de mediano plazo no fue acompañado de un desarrollo similar en la capacidad para traducirlos en decisiones de gasto, y en acciones ubicadas en el tiempo y en el espacio, susceptibles de ser controladas y evaluadas. Con el Convenio Único de Desarrollo es que se buscó lograr una adecuada vinculación del sistema de planeación. Se intentó, de esta manera, sistematizar todo un proceso de planeación y programación que abarcara, paralelamente, a las entidades de la federación".(53)

5.1 Bases Jurídicas para el establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación

El primer paso dado por el penúltimo régimen para organizar un sistema de planeación, fue el adecuar e incorporar los principios del desarrollo a la Constitución Política. De esta manera reformó sus artículos 25, 26, 27, 28, 73 y 115. En el

artículo 25 se estableció la rectoría del Estado en el desarrollo nacional. El Estado sería quien planearía, conduciría, coordinaría y orientaría la actividad económica nacional. Esto de hecho lo ha venido haciendo permanentemente. El artículo 26 estableció explícitamente las facultades del Estado para organizar un sistema de planeación democrática. Las nuevas fracciones XIX y XX del artículo 27 tuvieron como propósito introducir el concepto de desarrollo rural integral, así como adiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y de la seguridad jurídica en la tierra. El artículo 28 se reformó y adicionó para regular a los oligopolios en defensa de la ciudadanía. Al mismo tiempo, se facultó al Congreso de la Unión mediante reforma al artículo 73 fracción XXIX incisos D y E para expedir leyes sobre planeación nacional.

Dentro del mismo marco de medidas jurídicas emprendidas, se expidió el 5 de enero de 1983 una nueva Ley de Planeación que reglamentó al artículo 26 constitucional; esta ley abrogó la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. De esta forma, la Ley de enero de 1983 estableció las bases sobre las cuales se desarrollaría el sistema de planeación nacional.

Su capítulo primero, define el objeto de la ley, que consistiría en regular el ejercicio de la planeación, obligatoria para la administración pública federal, y en establecer las bases para la integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática, la coordinación en materia de planeación entre la federación y los estados, la concertación e inducción de acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población y la participación social. Define a la planeación como la ordenación racional y sistemática de acciones que tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas y objetivos que definen la Constitución y la ley.

El capítulo segundo se refiere al sistema nacional de planeación democrática, a través de la cual la administración pública federal llevaría a cabo las tareas de la planeación. Propone que todas las dependencias e instituciones participarían en el sistema. Este mismo capítulo señala las atribuciones que en materia de planeación corresponderían a las dependencias del ejecutivo federal. De ese modo, la Secretaría de Programación y Presupuesto sería la responsable de coordinar las actividades de planeación, integrar el Plan Nacional de Desarrollo (PND), de proyectar la planeación regional y elaborar los programas especiales.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le correspondería participar en la elaboración de las políticas financieras, fiscal y crediticia. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos quedarían responsabilizadas de la planeación de índole sectorial. Por lo que hace a las entidades "paraestatales", deberían elaborar sus programas nacionales a nivel institucional. La ley propuso la creación de comisiones intersecretariales cuando dentro del ámbito nacional fuera necesaria la elaboración de programas especiales.

En el capítulo tercero se facultó al ejecutivo federal para establecer los términos para la participación y consulta de los diversos grupos sectoriales en la planeación.

En el capítulo cuarto, se establecieron las características y elementos esenciales del Plan, señalándose que el mismo debe ser elaborado y aprobado dentro de los primeros seis meses de iniciado el mandato presidencial. La categoría de plan quedó reservada al Plan Nacional de Desarrollo y, a partir de ese marco normativo, se deberían elaborar los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que determinara el mismo presidente. Se indicaba que todas las dependencias elaborarían sus programas operativos anuales.

En el capítulo quinto se señala que el ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de los estados la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional integrándose mediante sistemas estatales de planeación.

En el capítulo sexto se establecieron los fundamentos para la concertación entre el sector público y los grupos sectoriales o particulares interesados en las acciones programadas, por conducto de contratos o convenios. Finalmente, la ley contempla un capítulo de responsabilidades cuyo objetivo fue procurar la observancia de la norma y asegurar la apertura y adecuada ejecución de los compromisos que en el futuro pudieran establecerse entre la federación y los estados a través de convenios.

Con las reformas y adiciones al artículo 115, se persiguió avanzar hacia la cabal descentralización de la vida nacional. La exposición de motivos de las reformas afirmaba "que el municipio aun cuando constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas...a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectivo el federalismo, consolidando la célula municipal tanto en autonomía económica como política".(54)

La reforma consideró, también, como una medida necesaria, vigorizar y ampliar la hacienda municipal, darle autonomía política "y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente, habían venido siendo absorbidas por los estados y la federación"(55), tales como los servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, mercados, centrales de abasto y otros más. En materia hacendaria se estableció que los presupuestos de egresos serían aprobados únicamente por los ayuntamientos y los impuestos y contribuciones se les asignarían bajo su administración.

La fracción quinta del artículo 115 facultó a los ayuntamientos para participar en la zonificación y elaboración de planes de desarrollo urbano municipales, en la regularización de la tenencia de la tierra y en la definición de zonas de reserva ecológica. Se mantuvo la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres

niveles de gobierno; se pretendió de igual manera que hubiese una participación política plural con la posibilidad de integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional.

Pugnó por la existencia de un servicio civil de carrera municipal y, por último, se otorgaron facultades a los municipios para que tuvieran la oportunidad de celebrar acuerdos o convenios en apoyo de su propio desarrollo. De esa manera, el artículo 115 se volvió normativo y buscó orientar la acción de lo que deberían emprender los gobiernos estatales respecto de sus municipios.

Se hace necesario señalar de la misma manera, que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue reformada para adecuar las funciones que se adicionaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto, además de las modificaciones a las atribuciones de la SHCP, SECOFI, SEPAPIN, etc. y la inclusión dentro del sistema de planeación de todos los organismos gubernamentales. Por lo tanto, contando con todos los asientos jurídicos de planeación, la acción consecuente tendría que ser su definición; de esta manera, se procedió a la integración de su estructura.

5.2 Sistema Nacional de Planeación Democrática

El sistema nacional de planeación democrática (SNPD) se definió(56) como el conjunto de relaciones donde se vinculan dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y organismos de los sectores social y privado, en el que se identifican responsabilidades para la toma de decisiones de manera congruente y de común acuerdo.

Como se manifestaba en la ley de planeación, la ejecución de las acciones administrativas se diferencian claramente en tres niveles: global, sectorial e institucional; también en la planeación se distinguen esos niveles. Se buscó que el "sistema responda a los requerimientos de congruencia técnica y de coordinación institucional indispensable para que la planeación pueda dar los frutos que de ella se esperan".(57)

La planeación global se encargaría de orientar y dar coherencia a todo el proceso de planeación que se realizara en el país. A este nivel correspondió la planeación de carácter macroeconómico y la regional, que incluía a la coordinación de los programas de dos o más entidades federativas. Sería en este nivel donde se integraría el Plan Nacional de Desarrollo como documento orientador del sistema.

En el nivel sectorial, el sistema estaría compuesto básicamente con las dependencias del ejecutivo que tienen bajo su responsabilidad la coordinación de los asuntos de un solo sector administrativo. En este nivel se elaborarían programas sectoriales de mediano plazo, programas anuales, y los programas de tipo

intersectorial.

En el nivel institucional, el sistema quedaría integrado por los organismos de la administración "paraestatal". Todos tendrían que participar en el sistema de planeación por medio de programas anuales elaborados por ellos mismos, que fijaran objetivos evaluables desde el coordinador del sector correspondiente.

Para efectos operativos el proceso de planeación se conformó por cuatro fases: formulación, instrumentación, control y evaluación. La primera etapa se refería a la elaboración del Plan Nacional y de los programas de mediano y largo plazo. La instrumentación se relacionaba con la presentación de programas operativos anuales, en los que los objetivos de mediano y largo plazo se expresarían en términos de metas específicas, precisándose los instrumentos y acciones que habrían de ponerse en práctica en cada ejercicio así como los recursos de toda índole que con tal fin se asignaran a la realización de cada acción prevista.

La instrumentación del plan y los programas se pretendía se llevara a cabo a través de cuatro vertientes: la vertiente de obligación, aplicable a la administración pública federal centralizada y a la "paraestatal"; la vertiente de inducción, relativa al manejo de medios de política económica y social y su impacto en las decisiones de los particulares; la vertiente de concertación, que comprendía las acciones acordadas a realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales de derecho civil y privado; vertiente de coordinación, mediante la cual se incorporarían las acciones en materia de planeación que la federación realizara con los gobiernos estatales y, a través de éstos, con los municipios.

Dentro del sistema había dos últimas etapas, que son las que lo cerrarían y retroalimentarían a su vez; se trata de la evaluación y el control. "La etapa del control se refiere a las tareas necesarias para lograr una oportuna detección y corrección de desviaciones e insuficiencias, tanto en la instrumentación como en la ejecución de las acciones, a fin de asegurar que se cumplan adecuadamente los objetivos establecidos por la planeación. La evaluación se refiere a la acción de cotejar, periódicamente, previsiones y resultados, a fin de retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación, con lo que se cierra el ciclo y se asegura el carácter dinámico y flexible del proceso".(58)

En esto consistía el Sistema Nacional de Planeación. De acuerdo con él y con la etapa de formulación, el Plan Nacional fue publicado dentro del plazo estipulado por la ley, iniciándose de esta manera el proceso mismo de planeación, de tal forma que los sectores emitieron correspondientemente sus programas sectoriales y los estados y municipios deberían iniciar la elaboración de sus respectivos planes.

Derivado de lo anterior, es factible argumentar que todo el proceso era de carácter centralista. Trató de matizarse este aspecto, dentro de la misma Ley de Planeación, al señalarse en su capítulo quinto, la posibilidad de que los gobiernos

estatales participen en el sistema de planeación a través de la coordinación. Podría decirse que, de acuerdo con la concepción del sistema, se pretendía con ello buscar, por imitación, que los gobiernos locales establecieran sus propios sistemas de planeación. Por su parte el PND señalaba dentro de sus políticas prioritarias el desarrollo regional, teniendo como acciones fundamentales el desarrollo estatal integral y el fortalecimiento de los municipios.

Con lo anterior se percibía una situación contradictoria. Por una parte, a todo un sistema de planeación diseñado expreso para la administración federal y por la otra, a la existencia de un Plan Nacional con una serie de objetivos, entre los cuales se encontraba fortalecer a los estados. La problemática en este punto sería contar con un instrumento político que permitiera trabajar adecuadamente a los gobiernos federal y estatales. Por tanto, es aquí donde es posible entender el papel que corresponde al Convenio Unico de Desarrollo, que se ubicaría, de esta manera, en el eje de todo el conjunto del sistema de planeación de la administración pública nacional.

El CUD se convirtió así en algo más que un vértice en el cual girarían las acciones de los gobiernos, sino que su alcance se esperaba fuera de mayor dimensión, no solamente como instrumento básico para la descentralización y el desarrollo regional sino también para consolidar, efectivamente, los gobiernos de las distintas entidades federativas; todo ello se esperaba poder lograrlo mediante la voluntad política que hiciera del CUD el único convenio de desarrollo, pues alrededor de él se firmaban múltiples acuerdos de tipo especial entre los gobiernos locales y los sectores administrativos, lo que evitaba que existieran programas estatales de inversiones anuales concretos, propiciándose en consecuencia que los estados no conocieran con certeza las acciones que habrían de convenir con la federación. De esta manera, el CUD se definió como el medio para la conjugación de intereses y acciones entre los niveles federal y estatal de gobierno. Tendría como objeto impulsar y fomentar el desarrollo integral del país mediante la coordinación de acciones de programas que promovieran y propiciaran la planeación del desarrollo, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal(59).

5.3 Convenio Unico de Desarrollo

Su fundamento jurídico se encontró en los artículos 22 y 32 inciso IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El artículo 22 estableció que "...el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales y, con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas".(60) El artículo 32 señalaba que a la SPP correspondería, entre otros asuntos, "coordinar las acciones que el ejecutivo federal convenga con los gobiernos

locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país"(61).

5.4 Estructura y Evolución

Es de esta manera como en 1983 el Convenio Unico de Desarrollo inicia su vigencia. Estuvo entonces constituido por 12 capítulos y 54 cláusulas. En su primer capítulo, de las "estipulaciones generales", en donde se estableció el objeto del convenio, también se señalaron las distintas secretarías de Estado que como cabezas de sector serían las responsables de coordinar las acciones de los distintos organismos que se circunscribían en sus respectivos campos.

El capítulo dos, es el capítulo que permite entender la concepción del CUD y su diferenciación respecto al propio CUC. En el Convenio de Desarrollo se adopta la filosofía política del nuevo gobierno: planeación democrática, descentralización de la vida nacional, fortalecimiento municipal y desarrollo, empleo y combate a la inflación, en el marco del Programa Integral de Reordenación Económica (PIRE).

En el CUD se introdujeron compromisos específicos para que los estados establecieran en el ámbito de su competencia, un sistema estatal de planeación democrática congruente con el sistema nacional facultando al COPLADE para que fuera la instancia de comunicación y vinculación entre ambos sistemas. Se incluyó también el compromiso para que las dependencias y organismos de la administración federal elaboraran un anexo técnico informativo de las inversiones contenidas en su programa normal de alcance estatal; de la misma forma se estableció el compromiso para que las dependencias coordinadoras de sector formularan los Anexos Técnicos de los Programas Sectoriales Concertados, los que también deberían ser presentados en el seno del COPLADE.

Se definió la obligación de establecer los lineamientos y procedimientos para la formulación del Programa Operativo Anual (POA) que explicaran las políticas, objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo, a fin de articularlo con las acciones del sector público federal; de igual modo, se indicaba el compromiso del gobierno estatal para conformar un sistema de evaluación y control tanto del plan como del mismo POA. Adicionalmente, el Convenio establecía que el gobierno federal debería informar al ejecutivo del estado el monto estimado de participaciones, y que este último daría a conocer a su población el monto de los recursos autorizados e informar al ejecutivo federal las disposiciones de la legislatura local respecto a la distribución de participaciones fiscales federales.

El capítulo tres "de la planeación democrática en los estados", observaba el compromiso de las entidades federativas de elaborar sus sistemas estatales de planeación con el objeto de "armonizar en el ámbito estatal las actividades que realiza el estado con las que se llevan a cabo en la instancia federal".(62)

El COPLADE sería el único medio de vinculación entre los dos órdenes de sistemas comprometiéndose la federación a consolidar a esa instancia, propiciando la participación de las representaciones federales en los estados, a fin de que intervinieran en él como canales de comunicación, negociación y definición de responsabilidades de acuerdo con los lineamientos que se definirían en el seno de los Comités de Planeación.

En este mismo capítulo se insta al ejecutivo estatal a emitir un Acuerdo en donde se obligara a formular las bases generales para poner en funcionamiento su sistema de planeación; en contraparte, el ejecutivo federal prometía informar, en un periodo de 30 días, posteriores a la emisión de tal Acuerdo, el monto de la inversión del Programa Federal Normal que sería invertido por los sectores en la entidad, para tratar de armonizar las dos instancias de inversión evitando duplicidades.

En el capítulo cuarto "de la Descentralización de la Vida Nacional" se describía el compromiso adquirido con el CUD por parte de los ejecutivos federal y estatal para promover y adoptar las medidas jurídico administrativas necesarias para impulsar una política descentralizadora de programas al gobierno de los estados y hacia los municipios. Como acciones prioritarias se contempló en este apartado la transferencia de los servicios de educación y de salud y de recursos financieros a las entidades federativas, conservando el gobierno federal las funciones rectoras y de evaluación - que se estableció- se ejercerían por conducto de la dependencia coordinadora de sector. Igualmente se enfatizaba la exigencia de establecer los medios que posibilitaran a los municipios la realización de funciones relativas a la regularización de la tenencia de la tierra y creación de reservas territoriales.

En el capítulo cinco los ejecutivos federal y estatal convenían en fortalecer la capacidad política, económica y administrativa de los gobiernos municipales para que desarrollasen los servicios y funciones que les correspondían conforme al artículo 115. Para lo anterior se indicaba que los ayuntamientos deberían participar en el seno del COPLADE a fin de promover una vinculación de éstos en el proceso de planeación.

El capítulo seis "de los Programas de Desarrollo Socioeconómico" comprendía las acciones de inversión y gasto federal descentralizadas al estado. Estos programas fueron los mismos del CUC: PEI, PIDER, PROSEC y los programas de inversión federal. Estos cuatro programas se deberían proponer en los COPLADES, dando preferencia a las acciones vinculadas a la descentralización destacando los servicios de salud y educación.

El capítulo siete indicaba las acciones y programas que el ejecutivo federal, por conducto de cada uno de sus sectores, llevaría a cabo en las entidades conjuntamente con los ejecutivos estatales. Por ejemplo, la Secretaría de Gobernación se obligó a realizar programas para vigilar el respeto a los preceptos constitucionales en materia de garantías individuales, fomentar el desarrollo político, auxiliar en los procesos

electorales, entre otros más. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público continuaría regulando las relaciones en materia de coordinación fiscal. La Secretaría de Programación y Presupuesto impulsaría y promovería tanto las acciones de planeación integral y el desarrollo de la ciencia y la tecnología, como un sistema nacional de estadística. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos coordinadamente con los gobiernos estatales procedería a la elaboración de programas para fomentar la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social promovería las oportunidades de empleo, organizaría el mercado de trabajo e impulsaría la organización social para el trabajo, etc.

En el capítulo ocho "del Programa de Emergencia de Protección al Empleo" se anotaba que los objetivos de este programa especial serían proteger el empleo y la planta productiva; su aplicación se propuso en lo que se denominaron cuatro campos de acción:

a) creación de empleo en zonas rurales, dándose prioridad a los programas cuyas obras utilizaran intensamente mano de obra.

b) creación de empleo en zonas urbanas críticas; en donde serían propuestos programas que contribuyeran a mejorar la calidad de vida.

c) apoyo a la planta productiva; programas con objeto de impulsar, preferentemente, a la pequeña y mediana empresa.

d) servicio social obligatorio; programas orientados a atender las necesidades de los pasantes que prestan su servicio social, para solucionar los problemas de empleo de una manera temporal.

Los recursos de estos programas no podían ser transferidos a ningún otro; de ocurrir así, se cancelarían definitivamente.

El capítulo nueve estableció las fórmulas mediante las cuales se financiarían los diferentes programas objeto del convenio; tres fueron las modalidades: transferencia de fondos a los gobiernos de los estados que acuerde el ejecutivo federal; por encargo federal, en cuyo caso los proyectos estarán contenidos en los programas de las dependencias de la administración federal que corresponda; mediante la aplicación directa de los fondos que el gobierno federal realice con cargo a los recursos previstos en sus programas.(63)

En el capítulo diez se explicaba la forma en que se administrarían, operarían, conservarían y mantendrían las obras y servicios materia del convenio.

En el capítulo once se establecieron las normas para la revisión del convenio, el cual tendría vigencia indefinida, pudiéndose adicionar o modificar en cualquier tiempo, de común acuerdo de las partes; se definieron, también, los mecanismos de

control y seguimiento físico de fondos y aportaciones compatibles con el Sistema de Seguimiento Físico Financiero del Gasto Público (COSSEFF). Por su parte al COPLADE se le obligaba a informar bimestralmente al ejecutivo del estado y, por conducto de la SPP, al ejecutivo federal.

Su último capítulo hacía referencia a las estipulaciones finales, en donde se anotaba que el incumplimiento de alguna de las partes daría origen a responsabilidades y a la aplicación de las sanciones correspondientes.

Resulta claro que la estructura del CUD en 1983 permaneció inalterable en cuanto a los instrumentos programáticos, es decir, los programas ejecutados fueron prácticamente los mismos que se aplicaron en el CUC 1982. Por lo que se refiere a la programación presupuestación, las acciones de los programas regionales respondieron a estrategias prioritarias destacando las siguientes: mantener la capacidad instalada de los servicios de bienestar social, salud, vivienda, alimentación, agua potable y atención a grupos marginados; ampliación de la red de caminos rurales; carreteras; programa emergente de empleo; diseño y establecimiento de los sistemas estatales de planeación: adecuar la organización de los COPLADES, elaborar las leyes estatales de planeación y formular los planes estatales y municipales de desarrollo.

En este punto considero importante señalar que el conjunto de procesos tanto de programación, presupuestación, calendarización de ministraciones, así como la vigencia del Ramo XXVI, etc., continuaron sin modificación alguna con excepción de la normativa establecida en función de que ya no se trataba del CUC y que además, los objetivos del Convenio estaban mayormente imbrincados con el denominado desarrollo regional.

Para 1984 el CUD contempló la perspectiva de fortalecer mayormente a estados y municipios ampliando la asignación de recursos al medio regional. Se modificó sustancialmente, al introducirse nuevos capítulos y darle el enfoque de instrumento de política regional.

Se integró por primera vez un capítulo que elaboraron los propios gobiernos de cada uno de los estados, donde anotaron los principales problemas que cada entidad enfrentaba y las políticas y acciones del plan estatal para su resolución; del mismo modo, dentro de su clausulado se señalaron las políticas de descentralización en las áreas de salud y educación. Se abrió un capítulo relativo a los Programas Regionales Estratégicos, en donde se establecieron las acciones fundamentales para la reordenación de la actividad económica en el país.

En capítulo aparte se especificó el compromiso de los gobiernos estatales de hacer factible el funcionamiento de sistemas de evaluación y control. Se creó una modalidad programática denominada Programas de Desarrollo Regional, la cual integró a los programas anteriormente utilizados: PEI, PROSEC, PRODES, PIDER,

etc. y se unificaron en una sola apertura programática con tres especialidades:

- programas de infraestructura básica de apoyo, que se referían a los servicios de electrificación, telefonía, carreteras y caminos;
- programas de infraestructura para el desarrollo social, para coadyuvar a dotar de servicios a las comunidades rurales y urbanas;
- programas productivos para impulsar el desarrollo de las zonas rurales;

además en una sola propuesta de inversión por los gobiernos estatales; en un mecanismo único de ministración de recursos; agilización en las ministraciones presupuestales y una mayor racionalidad del gasto público federal.

Se incluyó en sustitución del capítulo del Programa Emergente de Empleo el de los Programas Regionales de Empleo. Se señalan, finalmente, en un capítulo especial, los programas prioritarios para el desarrollo regional que los sectores de la administración pública federal realizarían a partir de ese año.

La estructura y contenido del CUD en 1985 se modificó para empezar -así lo indicaba el documento- la consolidación del proceso único de desarrollo. El número de capítulos se reduce, en virtud de su agrupación replanteados con un enfoque integral, y como eje conductor a los sistemas estatales de planeación y al logro de la consolidación del CUD como el instrumento regional. De 1986 a 1988 el Convenio se orientó, básicamente, a dar mayor énfasis a la fortaleza de la planeación estatal y regional. En conjunto, destaca en todos ellos el hecho de que las entidades federativas fueron comprometidas a promover, por una parte, la participación de los municipios y de los sectores social y privado en la administración y conservación de las obras convenidas y, por la otra, a dictar las medidas de control y evaluación necesarias para lograr la eficiencia de los recursos transferidos. Así mismo, se inducía a los estados a revisar, trimestralmente, la ejecución de los programas financiados con recursos estatales, federales y coordinados.

Para aumentar la eficiencia en la ejecución de los programas, se introdujo un cambio en los procedimientos de asignación de recursos, estableciéndose líneas de crédito en bancos corresponsables que permitieran cubrir una amplia gama de obras sin costo administrativo excesivo conforme se demostraran los avances físicos de las mismas. Con ello se intentó disminuir el período de tiempo que va de la programación a la ejecución de la obra pública.

Lo anterior, nos ha permitido comprender al Convenio Único de Desarrollo así como el proceso de su evolución. El punto que habría que analizar ahora, se refiere al grado de homogeneidad existente entre el CUD y las estrategias que el Plan Nacional definía en relación con el desarrollo regional, la descentralización, los sistemas de planeación estatales y el fortalecimiento estatal y municipal, elementos que hicieron

del CUD el instrumento de la política regional.

En general, el propósito fundamental del Plan Nacional de Desarrollo fue "mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social...mayor fortaleza de la economía nacional a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad a través de una mejor distribución del ingreso y entre familias y regiones...".(64)

Es en función de esa intención que el PND en su capítulo quinto estableció la estrategia económica y social, la que se centró en torno "a dos líneas fundamentales de acción: una de reordenación económica y otra de cambio estructural".(65) Es en la segunda línea de estrategia en donde se localiza en primer instancia el papel que correspondería al CUD dentro del desarrollo regional. El cambio estructural perseguía iniciar cambios de fondo en la estructura económica y en la participación social...con el propósito de superar las insuficiencias y desequilibrios del desarrollo y proyectar al país, sobre bases económicas y sociales más firmes hacia una sociedad igualitaria".(66)

En el mismo plan se señala que el cambio estructural se basa en seis directrices generales de las cuales la que nos interesa se refiere a la descentralización en el territorio de las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social. Sustentado en esta orientación, el gobierno federal reconocía que el centralismo se había convertido en un obstáculo que frenaba el desarrollo armónico de las diferentes zonas del país, por lo que el PND proponía una política de descentralización que fortaleciera y perfeccionara el sistema federal y permitiera proporcionar, a mediano y largo plazo, empleo y satisfactores básicos a toda la población. La descentralización se pretendió llevar a cabo mediante la promoción de un desarrollo estatal integral que fortaleciera el pacto federal y el municipio libre.

En este contexto, de promoción del desarrollo estatal, se consideró al Convenio Único de Desarrollo como el instrumento integrador que permitiría apoyar "los principios del régimen federal mediante la coordinación de esfuerzos y la concertación de acciones que fortalezcan a las entidades federativas y las integren...al desarrollo nacional".(67)

La política de descentralización y desarrollo regional que el gobierno federal se propuso impulsar se dividió, en suma, en tres acciones: desarrollo estatal integral; fortalecimiento municipal; y, reordenamiento de la actividad económica en el territorio nacional.

5.5 Descentralización de la Vida Nacional

La descentralización que se impulsó en esa administración, se dividió, de acuerdo con el PND, en lo político, en lo económico, en lo administrativo y en lo cultural.

En lo político, el principal objetivo fue la revisión y redistribución de las competencias entre las tres instancias de gobierno, de acuerdo con lo establecido por el artículo 115 constitucional. Se trató de que la federación asumiera su papel como rectora del desarrollo, procurando la descentralización y la coordinación con los estados. Con ello se intentó, a la vez, una redistribución de competencias y una creciente participación de la comunidad en las decisiones del gobierno.

En lo económico, la descentralización implicaría una redistribución geográfica de las actividades productivas, cuidando el efectivo intercambio regional para contrarrestar la concentración.

En lo administrativo, la política estuvo orientada a descentralizar la administración pública federal mediante una constante inversión de funciones que permitieran equilibrar las facultades y atribuciones de los distintos órdenes de gobierno.

Mediante la descentralización de la cultura y la educación, se pretendió fortalecer la identidad cultural de las regiones; con tal fin se contempló descentralizar en primera instancia los programas de los sectores salud y educación.

En forma específica, la descentralización se llevó a efecto mediante el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal puesto en marcha en enero de 1985, programa que fue resultado del Decreto de junio 8 de 1984, el cual obligó a todas las dependencias y organismos del gobierno federal a elaborar sus programas de descentralización, tomando en cuenta las aportaciones y opiniones de los estados, pues ellos serían el punto en donde se resentiría el conjunto de dicho proceso, al hacerlos corresponsables de acciones altamente centralizadas. Por tanto, la acción descentralizadora no sólo sería movimiento de empresas, oficinas o personas hacia las distintas ciudades del interior del país, sino un proceso de atribuciones y de obligaciones compartidas, a fin de lograr una coordinación entre estados y federación en las tareas del desarrollo nacional.

Las estrategias del programa fueron de tres tipos: transferencia de entidades "paraestatales" administradas por el gobierno federal a los gobiernos estatales, para que éstas se convirtieran en medios de apoyo al desarrollo local; de coordinación para la ejecución y operación de programas de desarrollo, cuya responsabilidad se pasaría

a las entidades por medio del CUD, a fin de mejorar progresivamente su capacidad técnica y administrativa; desconcentración de funciones administrativas, lo cual dependería de las características de cada sector, asegurando decisiones de gobierno que por su naturaleza deben permanecer centralizadas con respecto a aquellas otras que para ejercerse con eficiencia deben tomarse en los lugares donde se presta el servicio administrativo o de fomento económico.

Las principales acciones, indicadas por el gobierno, fueron: la descentralización de los servicios de educación básica y normal a las 31 entidades federativas integrándose de esa manera los servicios educativos que por separado ofrecían a la población el gobierno estatal y federal. La Secretaría de Salud transfirió a 14 estados la operación de los servicios coordinados de salud pública, a los que se integraron los servicios del programa IMSS-COPLAMAR. El DIF transfirió a los estados de México, Guerrero, Oaxaca e Hidalgo las instalaciones de los centros de desarrollo de la comunidad y centros familiares y se tenían en proceso de integración los sistemas estatales de asistencia social y un mil 838 sistemas municipales. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes terminó la transferencia de las Juntas Locales de Caminos a las 31 entidades federativas, cambiando a organismos estatales encargados de la construcción y conservación de carreteras. Durante la administración de Miguel de la Madrid se concluyó el traspaso de 75 empresas, organismos y fideicomisos a diferentes gobiernos para promover sus propias economías.

Los distintos sectores de la administración pública federal realizaron cambios en sus estructuras internas, separando las funciones normativas y las operativas, permitiendo trasladar a sus representaciones estatales mayores responsabilidades y atribuciones para atender y resolver las demandas en el lugar de residencia. A este propósito respondieron los denominados Centros Regionales de Decisión definidos en las ciudades de Guadalajara y Monterrey.

La Secretaría de Gobernación creó 13 delegaciones regionales en igual número de estados y la Procuraduría General de la República estableció delegaciones de circuito. La Secretaría de la Reforma Agraria reestructuró sus 35 delegaciones agrarias para responder con oportunidad a las solicitudes de ejidatarios y grupos campesinos. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos estableció 192 distritos de desarrollo rural para coordinar los distritos y unidades de riego.

Fueron reubicadas 40 empresas estatales, organismos y fideicomisos públicos fuera de la ciudad de México que, por el carácter de sus funciones, era innecesaria su permanencia en la capital. Destacan el traslado del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática a Aguascalientes; la Comisión Nacional de Fruticultura, a Querétaro; Nutrientes Mexicanos a Jalisco, entre otras. Se descentralizaron, también, los servicios artísticos y culturales, con el establecimiento de 7 institutos de cultura en sendos estados y la Red Nacional de Bibliotecas Públicas con más de 2 mil bibliotecas en las principales ciudades y municipios del país. Por último, se estableció que durante este proceso, se logró el traslado de 62 mil servidores públicos hacia

diferentes ciudades del interior de la república.

5.6 Desarrollo Regional

En lo referente al desarrollo regional, éste fue definido como el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y del trabajo del hombre en su ámbito territorial. (68)

Dentro de las líneas de acción para el desarrollo estatal, la política de desarrollo regional tenía -de acuerdo al PND- como ámbito geográfico a las entidades federativas. Para ello, se pretendía lograr el desarrollo estatal integral, en donde cada estado contara con la capacidad económica y administrativa que les permitiera obtener mejores condiciones de bienestar. Seis eran las acciones:

a) mayor vinculación de la economía rural y urbana mediante la acción de centros agroindustriales productores de alimentos de consumo básico.

b) un sistema estatal de planeación; cada una de las entidades debería organizar su sistema de planeación y hacer del COPLADE órgano de decisión y de planeación.

c) planes estatales de desarrollo; se concebían como los medios para la definición de una estrategia de desarrollo específico para cada estado, congruente con las metas nacionales.

d) fortalecimiento municipal; se señalaba que el desarrollo estatal dependería del apoyo a los municipios: de su propia autonomía, de su capacidad financiera, de los apoyos económicos en programas específicos y de su capacidad recaudatoria. Se trataba de convertirlo en promotor del desarrollo.

e) programación presupuestación del gasto regional; se establecía que el gasto regional estaría orientado a concentrar en ciudades medias y en comunidades con capacidad los servicios básicos: agua potable, electricidad, caminos, vivienda, escuelas y centros de salud en puntos geográficos determinados por los gobiernos estatales.

f) participación social en los Programas de Desarrollo Regional; se orientaría la participación de toda la población, para que su acción trascendiera mediante la expresión y el compromiso con las acciones de gobierno.

Respecto al desarrollo regional deben destacarse otros aspectos. Uno de ellos fue la creación, dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de una subsecretaría de desarrollo regional, por medio de la cual el ejecutivo federal llevaría a cabo la aplicación de los Convenios Unicos de Desarrollo. A través de ella en el presupuesto de egresos de 1983, se dijo entonces, el apoyo al federalismo tuvo el mayor crecimiento relativo; el principal aumento se dio en las participaciones

federales a estados y municipios, que en términos nominales fue de 93.3% y el de las participaciones en impuestos federales era de 124.6%. Fueron las únicas dos partidas que crecieron de manera sustantiva.

Vinculado a lo anterior, el desarrollo regional se impulsaría mediante un conjunto de programas por medio de los cuales el gobierno federal, coordinado con las autoridades estatales y municipales, propiciaría una distribución más equilibrada de la infraestructura, los servicios, las empresas y las funciones de gobierno. Arquetipo de ello fueron los Programas Regionales de Empleo y los Programas Regionales Estratégicos. Los regionales de empleo se definían como programas descentralizados hacia los municipios, cuyo monto se radicaba a los gobiernos estatales para que éstos, a su vez, determinarían aquellos municipios que podrían ejercer los recursos; en la gran mayoría se eligió a los municipios en donde se asientan las capitales de los estados.

Su objetivo era crear empleos temporales en todo el país a fin de aminorar el desempleo y reactivar las economías locales. Por ejemplo, en 1984 se ejercieron 150 mil millones de pesos y se crearon oportunidades de trabajo en las 31 entidades y el Distrito Federal (D.F.). Con esos empleos se logró, entre otras cosas, lo siguiente: "introducir servicios de agua potable y drenaje en todos los asentamientos de Guadalajara y otros servicios en 90 de los 124 municipios de Jalisco a cargo de los ayuntamientos y con la participación de la comunidad. Lo mismo se hizo en Querétaro y San Juan del Río; en los municipios conurbados del Estado de México con el D.F.; en las colonias populares de Monterrey; en Huauchinango, Iguala y Atoyac de Alvarez, Guerrero, así como en las ciudades medias de Coahuila y el Calvillo.

"También se realizaron otras obras sanitarias en Nuevos Horizontes y Cancún, Quintana Roo y el estado de Veracruz. Además se levantaron viviendas progresivas en Baja California, Sonora, Tabasco y Tamaulipas y se efectuaron obras de preservación en las ruinas de Cacaxtla, Tlaxcala". (69)

Por su parte, los regionales estratégicos estuvieron planteados para resolver problemas comunes de estados contiguos y establecer un sistema de desarrollo complementario, que permitiera tanto a la región como a las entidades alcanzar mejores grados de desarrollo respecto al resto de la economía nacional. Muestra de éstos son: el de la Región Mar de Cortés, que comprendió Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit; se invirtieron (1985) 6 171 millones de pesos, con los que se efectuó, entre otros programas, la electrificación de 80 pozos para riego agrícola y se inició la construcción del aeropuerto de Tepic, Nayarit. En el Programa de Zonas Áridas, que incluyó a los estados de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas, se destinaron 5 243 millones a la segunda etapa del Acueducto Linares- Monterrey y a diversas obras de electrificación rural, carreteras, redes de agua potable y alcantarillado.

"Al Programa del Sureste, donde se incluyó a Tabasco, Veracruz, Campeche,

Chiapas, Yucatán, Quintana Roo y Oaxaca se canalizaron 15 750 millones de pesos con los que se hicieron los trabajos de ampliación del Puerto de Progreso, en Yucatán, y obras de infraestructura urbana y rural en el resto de los estados. Al Programa de la Ciudad de México y Región Centro, que comprende el D.F. y los estados de México, Puebla, Tlaxcala, Morelos, Hidalgo y Querétaro, se asignaron 17 935 millones de pesos, gastados en obras para propiciar el desarrollo agrícola de la región, y en trabajos de conservación y ampliación de la red carretera, libramientos e infraestructura urbana. Otros programas regionales especiales fueron el de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán; el de la Frontera Sur; el de la Frontera Norte; y, el de las Mixtecas Oaxaqueñas. Estos programas recibieron en conjunto más de 15 mil millones de pesos para su realización. Debe tomarse en cuenta el gasto especial que cada uno supone ha paliado los efectos de la crisis sobre el ingreso regional respectivo"(70).

Durante ese año (1985) operaron trece programas estatales que posteriormente se volvieron permanentes: el de Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guerrero, Jalisco, San Luis Potosí, Puebla, Tamaulipas y Zacatecas, con recursos de cada entidad y del gobierno federal. Ejemplos de acciones realizadas a través de ello fueron: "en Baja California Sur se continuó la construcción de las Presas de la Buena Mujer y el Acueducto Vizcaíno. En Coahuila se instalaron equipos de riego para racionalizar el uso de agua de La Laguna y se construyeron módulos agroindustriales para lácteos en los municipios de Saltillo, General Cepeda y Arteaga. En Colima se realizaron obras de infraestructura urbana en Manzanillo. En Chiapas se construyeron diversos caminos. En Durango se realizaron emisores, colectores, subcolectores y red de atarjeas en las ciudades de Lerdo y Durango.

"En Guerrero se brindaron diversos apoyos a la industria, la minería y el trabajo artesanal. En Jalisco se construyó infraestructura básica en Puerto Vallarta y Ciudad Guzmán. En Puebla se hicieron obras de ampliación del Hospital de Ginecobstetricia y especialidades de la capital. En San Luis Potosí se impulsó la instalación de agroindustrias en Río Verde, Ciudad Valles y Matehuala. En Tamaulipas se efectuaron obras para el programa pesquero de la Laguna Madre y se prosiguió la integración del Puerto Industrial de Altamira. Y en Zacatecas los tres niveles de gobierno realizaron en forma coordinada obras de riego en La Villita y Santa Teresa"(71).

Esto es, en general, un panorama de los propósitos del desarrollo regional planteado por el gobierno de de la Madrid, así como del tipo de programas que entonces se impulsaron. En cuanto al fortalecimiento municipal, sus procesos más destacados fueron: en lo administrativo, se le otorgaron facultades a los ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Con esto se les otorgó la competencia de reglamentación que hasta entonces no tenían claramente precisada. "Además, se señala competencia mínima de los municipios indicando en el texto constitucional como servicios a cargo de la autoridad municipal el suministro de

agua potable y alcantarillado, el alumbrado público, limpia, mercados y centros de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines y la seguridad pública"(72) así como participar en la planeación urbana. Las legislaturas locales quedaron con la oportunidad de añadirles otras atribuciones más, de acuerdo con su capacidad de ejecución.

En lo político, la reforma al artículo 115 buscó "fortalecer la pluralidad política de los ayuntamientos y protegerlos contra destituciones arbitrarias. Para ello (se)... generaliza la representación proporcional a todos los municipios del país y no sólo a aquellos con más de 300 mil habitantes como era antes. Esto es, los partidos de oposición tendrían acceso a los ayuntamientos aunque no consigan mayoría en las elecciones municipales".(73) El nuevo artículo precisó el procedimiento a seguir para la suspensión de ayuntamientos, quedando en las legislaturas de los estados la facultad de destituir a las autoridades municipales, con el acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, siempre y cuando medie una causa "grave".

En lo económico, se precisaron todos los rubros económicos a favor de la hacienda de los municipios que no estarían sujetos a que les fueran otorgados por la legislatura local, quedando a su favor "aparte de los rendimientos de sus bienes y las contribuciones, el producto del impuesto predial, las participaciones federales y los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo. Lo que la reforma (hizo) es devolver a los municipios ingresos que habían perdido".(74)

En suma, se decía en los medios oficiales, el fortalecimiento municipal estableció las normas para: primero, permitir transferir las decisiones del gobierno a los núcleos a los que lógicamente debían corresponder; segundo, ampliar el acceso de los ciudadanos a los procesos políticos; tercero, mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los municipios; cuarto, ayudar a resolver los problemas de las concentraciones urbano-industriales; quinto, contribuir al fortalecimiento del federalismo, mediante la redistribución de poder en los distintos órdenes de gobierno y constituir un importante mecanismo descentralizador; sexto, impulsar el desarrollo del municipio como célula básica de la organización política del país buscando fomentar una mejor y más activa participación de las comunidades y superar, de este modo, el atraso de su desarrollo y las limitaciones que habían venido padeciendo la gran mayoría de los 2 397 municipios del país.

En una evaluación realizada en 1988 hacia finales de la administración delamadridista, se estableció, entonces, que existían 1 117 regidores de representación proporcional; se contaba con 403 comités de planeación para el desarrollo municipal (COPLADEMUN) en 20 estados, en los que, de manera similar a la utilizada estatalmente, se ponían en práctica los planes locales de desarrollo con la participación de las localidades; se encontraban en ejecución 334 planes municipales en 16 entidades del país; se suscribieron Convenios Unicos de Desarrollo Municipal (CUDEM) entre 234 municipios y 8 gobiernos estatales. Finalmente, al haberse hecho cargo del manejo de su hacienda, los ayuntamientos habían logrado

aumentar sus recursos propios(75).

En esa misma evaluación se consideró a Tabasco como uno de los estados en donde mejor se ilustraba la aplicación de las nuevas atribuciones del municipio, en donde existen más de 3 mil comunidades en las que habita más del 60% de su población. Su Ley Orgánica Municipal que reconoció que sus 17 municipios, más que poblados únicos, constituyen un conjunto de comunidades con muy diversos problemas y buscaba dotarlos de mejores instrumentos para atender sus necesidades. Para ello creó una nueva división administrativa de su territorio, basada en delegaciones, subdelegaciones, sectores y secciones. La categoría de delegación la adquirían las poblaciones con mayor población e infraestructura, mientras, las localidades aledañas ubicadas en el área de influencia de las delegaciones podían estar en cualquiera de las tres categorías restantes, dependiendo también de su tamaño y equipamiento. Las delegaciones fueron concebidas como centros integradores, es decir, poblados que por ser el centro natural de atracción de otros, podían funcionar como prestadores de servicios que, de otra manera, sería imposible hacer llegar a las comunidades más dispersas. De ese modo se les fue dotando de diversas obras de infraestructura necesaria, que les permitiera cumplir con su propósito de integración, de manera que la población rural tuviera acceso a ciertos satisfactores sin necesidad de trasladarse a la cabecera municipal o a la capital. El fin era lograr que todos esos centros al menos llegaran a tener agua potable y alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado público, caminos de acceso en buen estado, servicio de transporte de pasajeros hacia otras localidades, radiotelefonía o telefonía rural y correo; un edificio público donde pudiera reunirse la asamblea de la comunidad, trazo urbano con calles y banquetas, un espacio que permitiera el intercambio comercial y otro para procesar los productos locales; servicios de salud y educación, un parque central, espacios recreativos, actividades culturales y biblioteca.

Los centros integradores no suponían la fundación de nuevos poblados ni la creación de polos de desarrollo. Buscaban no ser únicamente puntos geográficos en donde se ubicaran servicios, sino constituir, también, un ejercicio de organización social. (76) En otros estados existieron igualmente acciones interesantes. En Monterrey, Nuevo León, se puso en funcionamiento una empresa industrializadora de basura, propiedad del municipio. En Atlacomulco, Estado de México, se creó la empresa Atlamex con inversión municipal, la cual construye vivienda. En Calkini, Campeche, el gobierno municipal se responsabilizó del manejo y mantenimiento del sistema de agua potable. En Zacatecas se crearon Consejos de Colaboración Municipal como órganos de promoción y gestión social con el fin de involucrar directamente a la ciudadanía en la resolución de sus problemas, promoviendo la participación y colaboración de los habitantes en obras de interés social.

De acuerdo con lo anterior, es posible afirmar que en el aspecto de congruencia teórica existió una clara compatibilidad entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Convenio Unico de Desarrollo. La estructura del Convenio fue compatible también con los objetivos planteados en materia de desarrollo regional. El Plan definió, así

mismo, el proceso que en materia de planeación deberían realizar las distintas entidades federativas; se establecieron las orientaciones que asumiría la descentralización en lo político, económico y administrativo y la intención de hacer del municipio el promotor del desarrollo.

En este punto lo interesante resulta conocer, como ocurrió con el CUC, una evaluación del grado de efectividad del CUD así como del conjunto del sistema nacional de planeación.

5.7 Evaluación del CUD

La información que sobre el Convenio se pudo obtener llegaba hasta 1985. Destacan las deficiencias operativas ocasionadas, básicamente, por la falta de datos oportunos principalmente los relativos al Programa Normal (la inversión en los estados de los sectores de la administración pública federal); inadecuada coordinación de los órganos componentes del COPLADE; duplicidad de funciones con algunas dependencias y organismos federales por parte de dependencias estatales; insuficiencia de recursos financieros, humanos y materiales; carencia de la normatividad necesaria y falta de capacitación técnica a nivel estatal y/o municipal (77) así como el retraso en los informes trimestrales y en los cierres de los ejercicios anuales, por la tardía ejecución de los recursos.

Solamente algunos estados trabajaron y completaron el diseño y establecimiento de sus sistemas estatales de planeación y, otros, elaboraron su ley estatal de planeación y adecuaron la organización de su Comité de Planeación para el Desarrollo aunque su funcionamiento dejó mucho que desear.

Por otra parte, si bien el Convenio Único de Desarrollo establecía la compatibilidad entre los sistemas federal y estatal de planeación, sin embargo, no se puede hablar de esa congruencia. La administración pública federal, a través de sus sectores, continuó teniendo absoluta independencia en cuanto a la definición de sus programas a nivel estatal, siendo desconocidos incluso sus montos de inversión; de esta manera, resultó evidente la heterogeneidad en los programas. A lo que se pudo llegar en algunos casos, fue al hecho de que los programas prioritarios que cada estado pretendía desarrollar mediante las representaciones federales, se turnaran por conducto de la SPP al Comité Técnico de Instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo (COTEIP), organismo en donde eran definidos los programas de los sectores, esperando fueran considerados en sus inversiones. Como no existía certidumbre alguna de su aprobación, las entidades federativas se veían obligadas a reprogramar este tipo de proyectos para ser realizados con sus propios recursos y sus propios órganos, en caso de disponer de suficiencia presupuestaria.

Si era importante lograr que los estados contaran con un sistema de planeación, existieron al menos dos puntos que el Sistema Nacional de Planeación Democrática no

consideró; fue la inexistencia, primero, de un sistema de planeación municipal que cerrara a todo el conjunto y, por el otro, la creación de un instrumento que permitiera llevar a cabo el fortalecimiento municipal. Si se trató de dar autonomía a los municipios, en una palabra, que fueran los promotores del desarrollo, era necesario que existiera desde un principio, como se determinó entre federación y estados, un documento normativo, en donde se precisaran los mecanismos, lineamientos, compromisos y obligaciones de los ayuntamientos y del gobierno del estado, respecto de los programas que se definieran y quedaran establecidos en sus respectivos programas operativos, o bien de los recursos transferidos o de las atribuciones que les fueran a ser descentralizadas en forma gradual. Los datos aquí anotados nos dan razón de ello: sólo una parte mínima de los municipios del país participaron en el proceso de planeación.

El Convenio no satisfizo su denominación como el instrumento para la descentralización y el desarrollo regional. No se trataba únicamente de indicar en el CUD lo que los sectores deberían realizar de acuerdo a sus programas de mediano plazo, ni exclusivamente anotar la estrategia y los objetivos, sino de asentar en él compromisos concretos, programas y proyectos que, como se señalaba en un principio en el CUC, deberían agregarse al Convenio al momento mismo de su firma; puede decirse que se trataría del Programa Operativo del CUD.

Finalmente, al Convenio se le denominó Convenio Único de Desarrollo, sin embargo, desde su origen, se firmaron diversidad de acuerdos que se agregaban al mismo. lo que hizo ser al CUD, en sentido estricto, un acuerdo más y no un convenio único. Esto permite argumentar que a pesar de los intentos por definir acciones programadas, no fue posible concretizarlas más que en grado mínimo. La realidad continuó superando al proceso de planeación.

Si hacemos una última reflexión de lo que significó para la federación el sistema en su conjunto, veremos que se cayó, al final, en un sinnúmero, ahora ya no de planes, sino de programas sectoriales; adicionalmente, fue la misma federación la encargada de elaborar la mayoría de planes, tanto estatales y municipales como los programas regionales para, de ese modo, haber podido hacer viable al sistema nacional, habida cuenta del escaso interés o por comodidad de los gobiernos locales, para cumplir con ese compromiso. Desde luego hubo otros, los menos, que con los medios a su alcance, sí diseñaron su propio plan. Los diversos programas federales y programas estatales elaborados por la federación fueron, principalmente:

- Programa de Simplificación Administrativa. Su objeto inmediato fue simplificar trámites y requisitos y eliminar aquellos que impidieran racionalizar la prestación de servicios públicos, mediante su identificación y jerarquización por parte de las dependencias públicas.
- Programa de Acciones Inmediatas para la Frontera Norte y Zonas Libres. Tenía tres objetivos: garantizar el abasto oportuno, suficiente y adecuado de productos básicos y

maquinaria y equipo; proteger la planta productiva y empleo de esas zonas; aprovechar la frontera como plataforma de exportación de productos manufacturados, racionalizar las importaciones y generar divisas por medio de las maquiladoras y el turismo, promoviendo los productos nacionales. En el fondo el programa buscó resolver los problemas derivados por la aguda depreciación del peso con respecto al dólar que se presentó a partir de 1982 y que lesionó el poder adquisitivo de la población de esas franjas.

- Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia. Tenía como fin lograr una homogeneización de los distintos organismos encargados de impartir justicia pues en el país "sólo por convención se puede hablar de justicia" dado que, afirmaba el contenido del programa, no existe un cuerpo administrativo integrado, sino diversas dependencias dependientes y encuadradas en el poder ejecutivo federal, observándose en este sentido una centralización de la justicia.

- Programa de Protección al Consumo Popular y Programa del Sistema Nacional para el Abasto. Buscaba dar una solución integral al grave problema del abasto de alimentos, mediante, primero, la construcción de centros de acopio en los centros de producción agropecuaria; segundo, creación de terminales rurales de carga; y, tercero, la construcción de centrales de abasto en lugares cercanos a ciudades con más de 50 mil habitantes.

- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y de Vivienda. Su primer objetivo fue modificar el patrón de crecimiento poblacional en el país ordenando su crecimiento. Su segundo objetivo, en materia de vivienda, fue buscar canalizar un mayor volumen de recursos destinados a la construcción de vivienda de interés social. La meta inicial del programa era la realización de mil acciones diarias de vivienda terminada, mejoramiento de vivienda, pie de casa, lotes con servicios, vivienda progresiva y vivienda en arrendamiento.

- Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar. Destacaba como objetivos, contribuir a mejorar la alimentación de la población; ayudar a generar divisas con la exportación del camarón y atún; promover el desarrollo regional de la pesca en los estados costeros.

- Programa Nacional de Minería. Su propósito general ante la insuficiencia de la explotación, era garantizar el abasto de materia prima prioritaria y canalizar eficiente y honestamente la inversión pública y consolidar proyectos de exportación.

- Programa Nacional de Energéticos. Aspiraba a reordenar el crecimiento del consumo de las gasolinas en la industria y el transporte así como a buscar opciones de energéticos alternativos.

- Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior. Su intención principal fue promover al país para consolidarlo como una potencia industrial

intermedia a finales del siglo XX.

- Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes. Tenía como finalidad desarrollar las telecomunicaciones nacionales, con sus modalidades local, rural y de larga distancia nacional e internacional así como ampliar la infraestructura carretera para apoyar las economías regionales y locales.

- Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. A través del cual la Secretaría de Hacienda expresó que su objetivo era apoyar la estrategia económica y social del PND a fin de resolver los principales problemas estructurales de la economía: los desequilibrios en el aparato económico productivo y distributivo; la insuficiencia del ahorro externo; la escasez de divisas, y las desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo.

- Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica de la Ciudad de México. Como su nombre lo indicaba, los objetivos de este programa fueron el reordenar el crecimiento urbano del D.F. y recuperar su equilibrio ecológico mediante el control de su crecimiento físico y poblacional, limitando el crecimiento de la mancha urbana.

- Programa Nacional de Alimentación. Su meta fue establecer un sistema nacional alimentario para elevar los niveles nutricionales de la población en general.

- Programa de Desecentralización de la Administración Pública Federal. Se sustentó en cuatro principios: apoyar las actividades productivas de alcance regional; impulsar el desarrollo social; consolidar y ampliar la infraestructura regional; fomentar la actividad económica y extender el acceso a los servicios gubernamentales.

- Programa de Desarrollo Rural Integral. Tenía como fin apoyar el crecimiento y la productividad del agro mexicano.

Adicionalmente, estuvieron vigentes los Programas Regionales de Empleo, de los cuales se habló anteriormente; sin embargo, deben agregarse a éstos el Programa de Becas para Capacitación para Trabajadores (PROBECAT), el Programa de Servicio Social de Estudiantes de Educación Superior (COSSIES), el Programa de Becas "Ignacio Ramírez" y el Programa de Integración de la Mujer al Desarrollo (PINMUDE), todos coordinados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Un renglón más fueron los programas regionales estratégicos de los cuales ya comentamos algunos de ellos, siendo en conjunto, el Programa de Desarrollo del Sureste; el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro; el Programa de Desarrollo de las Zonas Áridas; el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte; Programa de Desarrollo de la Región Mar de Cortés; el Programa Cultural de las Fronteras; y, el Programa de Apoyo a las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

La federación también participó en la elaboración de distintos planes estatales como fueron: el Plan Zacatecas, San Luis, Tamaulipas, Querétaro, Puebla, Jalisco, Guerrero, Durango, Colima; el Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán; Plan Chiapas, Nuevo León y Baja California Sur, entre otros. Con ellos se buscó propiciar la reactivación de sus economías. También estuvieron vigentes los Programas de Coordinación Especial, que fueron programas realizados con recursos transferidos por los sectores de la administración federal a las entidades federativas, a través de acuerdos de coordinación individuales, a fin de atender necesidades en materia de educación y cultura, salud, equipamiento urbano, agua potable y alcantarillado, trabajo y previsión social.

Sumados al grupo anterior, sobresalen dos programas del gobierno federal: de Aliento y Crecimiento y de Reestructuración del Sector Paraestatal. Cabría decir que éstos fueron consecuencia del escaso impacto de todo el conjunto para aliviar la crisis económica que el régimen vivió en forma permanente y que, hacia la segunda mitad de ese sexenio, se redució. Inflación de más del 150%; déficit del sector público sin precedentes; debilitamiento de la actividad productiva que llevó al país a un crecimiento con índices negativos; enorme deuda pública y del sector privado; paralización de los ingresos de divisas al sistema financiero nacional; caída de las exportaciones petroleras; y, el desempleo abierto más alto en los últimos años del país. Todo esto, aunado, afectaba severamente a la población de menores ingresos. Como puede inferirse, los distintos programas trataban de atacar, a su modo, esa situación. No obstante, la pluralidad programática no encontró un punto de equilibrio en la solución de las dificultades. El Sistema Nacional de Planeación Democrática resultó, al final, un proceso de legitimidad gubernamental que funcionó, en muy contados casos, como un proceso de coordinación, entre estados y federación.

El Programa de Reestructuración y Situación Financiera del Sector Paraestatal tuvo como objetivo central, desincorporar distintos organismos públicos, mediante procesos de disolución, liquidación, extinción, fusión o transferencia a los gobiernos estatales. Esto significó que, por un lado, el Estado empezara a deshacerse de organismos que, a juicio del gobierno, no fueran indispensables para salvaguardar la soberanía nacional; por otra parte, se trataría de corregir la situación financiera de las dependencias que conservara para hacerlas altamente eficientes. El Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) tenía la finalidad de lograr, simultáneamente, el crecimiento económico y el control de la inflación y de las tasas de interés internas durante 1987 y 1988.

Ocurrió entonces, que en el sexenio de la sistematización de la planeación, las distintas partes o componentes del todo: la administración pública federal, las administraciones públicas estatales y las administraciones públicas municipales y los sectores social y privado, trabajarían vinculadamente. Pero no fue así. La administración federal conservó su papel de hacer -de intervenir- ya no planes, pero

sí programas nacionales que resolverían y propiciarían beneficios a la población desde sus áreas sectoriales; por otro lado, gran parte de los gobiernos estatales observaron una actitud de "apariencias", es decir, procuraban atender los compromisos que se "pactaban" con la federación siempre y cuando ésta aceptara financiar la casi totalidad de las obras que se convinieran y ellas la menor proporción de recursos, argumentando la escasez de sus fondos fiscales; otros más rehusaban firmar proyectos en el marco del CUD. Los municipios, por su parte, continuaron conservando su penuria presupuestal, con excepción de aquellos que eran a la vez ciudades capitales o asiento de importantes parques industriales.

En suma, en el gobierno de Miguel de la Madrid, tampoco hubo una modificación en las condiciones de vida de la mayoría; hubo, sí, una mayor concentración de la riqueza en pocas manos. El régimen formó parte de la ya famosa "década perdida". Las consecuencias de un sexenio de nulo crecimiento fueron que, de 13.7 millones de mexicanos que vivían en pobreza extrema en 1981, la cifra pasó, en 1987, a 17.3 millones. En tanto, el incremento de pobres entre 1981 y 1987 fue de 9.2 millones de mexicanos; y, casi el 80 por ciento de los habitantes de los municipios presentaron índices de marginación alta y muy alta (78).

CAPITULO V

Problemas Actuales del Federalismo

1. Centralismo y Deterioro del Federalismo

Hemos visto hasta este punto del presente trabajo, las tres grandes ramas de nuestro federalismo: la política, la social y la económica. De ellas, el federalismo político ha tenido mayor éxito. El de tipo económico pudimos observar que no cuenta con un orden y unidad, para lograr un desarrollo económico adecuado y armónico de los distintos sectores y regiones del país. Como consecuencia de ello, nuestro federalismo social, en donde se asientan los principios de libertad, igualdad, justicia y bienestar presenta un panorama de desequilibrio: grandes núcleos de la población mexicana y de sus regiones se encuentran hoy marginadas...igual que ayer.

¿Cómo se explica el predominio del componente político del federalismo sobre los otros dos? La respuesta más generalizada es aquella que explica que el federalismo ha sido, paulatinamente, sustituido por un proceso de centralización en todos los ámbitos de la estructura social. No obstante, las razones de este fenómeno centralista son diversas.

La primera de ellas interpreta que el origen de esta manifestación se encuentra en la misma Constitución de 1917. A este respecto, distintos autores afirman que si bien esta Carta Magna mantuvo los principios federalistas de la de 1857, "estableció mayor número de atribuciones y competencias para los poderes federales, reduciendo así la soberanía de los estados componentes de la Unión. Precisamente, el crecimiento de las funciones inherentes a los poderes de la Federación, ha contribuido señaladamente al debilitamiento del sistema federal".(1) Se considera, en este mismo aspecto, que el Congreso Constituyente del 17 descuidó la posibilidad de asegurar la vigencia real del federalismo truncándolo al dar paso, legalmente, al centralismo en el cual hoy vivimos; primero, porque si como se dijo en la apertura de sesiones, la forma federal había sido hasta entonces una promesa vana, "inexplicablemente...descuidó la posibilidad que tenía de establecer las normas que dieran efectividad al sistema y, si bien es cierto, que en otros aspectos se hicieron importantes reformas que honran al Constituyente, en cuanto al sistema federal se mantuvo intacto el esquema anacrónico del siglo XIX..."(2). En segundo término, porque en forma jurídica dio determinadas facultades al Presidente de la República, quien de una manera legal truncó la marcha ascendente del federalismo para dejarnos en el actual sistema centralista que vivimos.

Lo relativo al artículo 27 constitucional, también se considera como un elemento que redujo ampliamente la soberanía de los estados, pues con el tiempo lo que ha logrado es un desequilibrio entre la soberanía nacional representada por los poderes federales y la autonomía política representada por los estados. "Dicho artículo ha

otorgado a la Nación la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, así como el derecho de imponer las modalidades que dicte el interés público. Igualmente le ha concedido el dominio directo de todos los minerales o sustancias distintas de los elementos componentes de los terrenos. Por supuesto que no ignoramos la necesidad y conveniencia de las disposiciones contenidas en el artículo antes mencionado. Pero evidentemente, los principios que consagra en materia de propiedad han fortalecido grandemente el poder de la Federación frente al representado por los Estados de la Unión".(3)

Otras opiniones advierten que el Constituyente del 17 pasó de un extremo a otro; es decir, con el fundamento de que la Constitución de 1857 había dado un poder excesivo a la rama legislativa, el Constituyente de 1916 cayó en el otro extremo y el poder excesivo se lo dio al Ejecutivo Federal, pero de esto se acusa, también, a las entidades federativas, pues las legislaturas locales siempre han tenido de modelo, sino es que copian a la Constitución Federal ya sea de 1824, 1857 o la actual y aun a veces, repitiendo sus mismos errores, restringiendo, de ese modo, la diversidad de instituciones que es fundamento y base del Sistema Federal.

La segunda razón propiciante del centralismo, es consecuencia de las reformas constitucionales. En México -dice Tena Ramírez- el proceso de centralización se realiza francamente mediante reformas constitucionales que merman atribuciones a los estados y que éstos aceptan. "En la actualidad se ha llegado a una situación, en que todo se espera, todo se atribuye, todo se abandona a la acción del gobierno federal".(4) De esa forma el federalismo se ha venido mutilando mediante simples reformas a la Constitución y la expedición de leyes secundarias.

Una tercera razón se enfoca a la nula división de poderes. Empecemos por el Poder Judicial. Para Mariano Otero, en su Voto Particular, siguiendo a Villeman, la respetabilidad del poder judicial era el más seguro signo de la libertad de un pueblo. Por ello propuso que tal poder gozara de todos los derechos e independencia frente al ejecutivo y el legislativo e incluso propuso la elección de los ministros de la Corte de Justicia para garantizar, de tal modo, los derechos ciudadanos que les brindaban la constitución y las leyes, contra atentados del ejecutivo o del legislativo o de los estados de la unión; sin embargo no ocurrió así, según lo refiere el historiador Garfía Cantú: la Constitución de 1917 en su artículo 96 anotaba: "los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren por lo menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada legislatura de los estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.

"Es decir, a la Suprema Corte llegaban abogados cuya capacidad jurídica y autoridad eran reconocidas localmente para que en ella el poder judicial de los estados apoyara al poder nacional en lo que a la impartición de la justicia se refiriera. La

reforma del 20 de agosto de 1928 (gobierno de Calles) dice así: los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores. La transcrita es fundamental: de una parte, el Presidente de la República extiende su poder al Judicial y, de otra, somete a los estados al hacer suya una decisión que, en rigor, no pertenece a la federación".(5) A guisa de lo anterior, la Suprema Corte ha sido una institución favorecedora del centralismo, al no cumplir con la función de garantizar los derechos pertenecientes a los estados.

El Poder Legislativo, por su parte, se ha calificado de dócil frente al ejecutivo, por lo cual se confirma que la "madurez y ponderación en la formación de las leyes, que pretenden lograrse mediante el trabajo sucesivo de las dos Cámaras no son cualidades indispensables para nuestro Congreso, puesto que en México las leyes se han expedido por el Ejecutivo o por el Congreso acatando habitualmente las iniciativas presidenciales. Debemos concluir, por tanto, que el bicamatismo ha sido entre nosotros una de tantas instituciones que esperan en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia". Por tanto, el Poder Legislativo como el Judicial, no son, conforme a la máxima de que sólo el poder detiene al poder, contrapartes del ejecutivo sino partes suyas.

Esto último, la inexistencia de un equilibrio de poderes, se ha explicado a través de la institución presidencial, la cual ha contribuido a aumentar el centralismo. En el análisis de esto, se atiende al proceso de modernización del Estado (racionalización y tecnificación) a través de la organización burocrática. Además, se considera que la misma técnica de la conducción política, realizada sobre "bases racionales" y cada vez más "científica" (tecnocracia), ha motivado a encauzar al ejecutivo y a la institución presidencial hacia un papel relevante en la toma de decisiones con una tendencia a incentivar inevitablemente la concentración de las resoluciones políticas y económicas en desmedro del federalismo, haciendo de las relaciones de poder una relación de dependencia.

Una razón más del menoscabo del federalismo, vinculada a la anterior, hace referencia a la "necesidad" de la intervención de la federación tanto para el logro de la unidad estatal como para la resolución rápida de los problemas por una entidad general. Al respecto, Burgoa justifica que no era posible que, a medida que el país se incorporaba a la evolución económica y social, los estados de la federación conservaran su amplia esfera de autonomía anterior para autogobernarse en forma diferente en materias que interesaban a toda la república y cuyo tratamiento reclamaba de un poder concentrado en los órganos federales. La órbita autónoma de los estados dejó de comprender paulatinamente algunas materias de legislación y administración.

Esto, como ya se dijo antes, fue posible mediante adiciones constitucionales, dando facultades al Congreso de la Unión "...relativas a legislar sobre minería, comercio e instituciones bancarias (diciembre 14 de 1883); sobre vías generales de comunicación, postas y correos y aprovechamiento y uso de las aguas de jurisdicción

federal (junio 20 de 1908); y sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general (noviembre 12 de 1908).(6) En esos años correspondía a las entidades federativas la responsabilidad de la enseñanza primaria: lo que se suscitó fue su centralización en manos de la federación. Los estados tenían, igualmente, la facultad de legislar en materia de trabajo pero con la reforma de 1929 se atribuyó al Congreso General la facultad de reglamentar el artículo 123, quedándoles únicamente el aplicar la ley en sus respectivos territorios.

Un quinto móvil del problema centralismo-federalismo se explica por el poder impositivo asumido por el gobierno federal. Si bien se concibió como un poder concurrente, de facto lo asumió únicamente el federal, pues la complejidad del Estado moderno lo llevó a asumir exclusivamente esta función -se argumenta en su favor-, restándose con ello autonomía a los estados locales, por la necesidad federal de dinero suficiente para llevar a cabo los programas de servicios y obras públicas asentados como responsabilidad de ésta. Por ello, se ha dicho que el fracaso del sistema federal en México se debe buscar en los impuestos: la hacienda federal es poderosa y muy débil la de los estados (en 1960 se establecía que el 87% de la hacienda la absorbió la federación y el Distrito Federal y las entidades federativas el 10% (7)).

El problema de las haciendas públicas no es nuevo. También Otero ya había percibido esa situación de penuria monetaria que estados y/o departamentos venían padeciendo, restringiendo su capacidad de actuar. Decía al respecto que éstos debían mendigar e implorar los medios necesarios ante el poder general:

"Una ley general, es decir, un acto del congreso general variable a su voluntad, dividirá las rentas en generales y particulares. Quedan pues los departamentos sin más garantías de tener rentas que la voluntad del poder central, y ninguna les será dado tener sin peligro de que les sea arrabataada.

"En cuanto a las contribuciones ya clasificadas de particulares, queda al mismo congreso de dar las bases y principios generales y de fijar su maximum. Queda, pues, el poder del centro con la facultad de dar sobre rentas cuantas disposiciones quiera calificar de bases y principios generales, y así queda enteramente a su antojo el restringir hasta donde quiera, y el anular completamente, el derecho que parece se dejaba a cada departamento para imponer sus contribuciones con arreglo a sus circunstancias locales.

"...Bien pueden los departamentos organizar su administración interior del modo que quieran, dotar y crear sus empleos políticos, organizar y dotar sus tribunales, crear sus establecimientos de instrucción y beneficencia y sus obras públicas, si todo esto les fuera permitido: todo esto no será más que un juego, un verdadero proyecto, porque no está en sus manos llevarlo a efecto. El poder central es el que tiene derecho de resolver...en vista del presupuesto, y nada que no le agrade se realizará, porque él es el que fija los gastos de sus pupilos".(8)

Una razón más del centralismo, es el problema de la seguridad nacional, función "que inevitablemente tenía que asumir el gobierno federal por razones técnicas (y políticas). Estas funciones están vinculadas al desarrollo de la institución militar...y la organización de la seguridad nacional y al desarrollo de la institución policial".(9)

Otro porqué, es el surgimiento del denominado Estado de Bienestar o Estado Empresario como consecuencia de la crisis del liberalismo económico. El gobierno federal paulatinamente fue asumiendo mayores atribuciones en la medida de inoperancia del dejar pasar y el dejar hacer. Como anota Agulla, las grandes empresas del Estado constituyen factores que van decidiendo la tendencia centralista en las relaciones de poder entre la federación y los gobiernos estatales. La planeación económica, por razones "técnicas", tiende a centralizarse por la intervención estatal, en detrimento de la autonomía de decisión de los gobiernos locales. Se dice al respecto que es imposible concebir la conducción política, especialmente en el campo económico, sin una dirección de la economía nacional asumida por el gobierno federal. Así mismo, el control del financiamiento externo y la entrada y garantía de los capitales extranjeros es igualmente una función federal.

Otro motivo explicativo de la centralización es la existencia de las secretarías de estado, mismas que han tenido en el caso de nuestro país, presencia desde el siglo XIX, v.gr. el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, nulificando la acción de las entidades federativas al intervenir y absorber amplias funciones dentro de la administración pública, realizando todas las obras de importancia según sus distintas atribuciones. Los organismos descentralizados también son una razón interpretativa de la concentración política y económica, así como las empresas estatales.

La decadencia del federalismo se ha venido acentuando, adicionalmente, en el área presupuestal. El presupuesto federal se fue concentrando, en tanto el de los estados mostró una debilidad en sus montos, observándose así una dinámica de desequilibrio. Un ejemplo de esto fue expuesto por los propios gobernadores, quienes, en 1974, en una reunión con el entonces presidente Luis Echeverría, mostraron, como consecuencia de ello, que en Guanajuato, el 45% del presupuesto estatal se dedicaba al pago de mentores y la tendencia podía llevar esa situación a un 90% del presupuesto para ese renglón; en Querétaro, el bajo monto de recursos con que se disponía no permitía a la entidad impulsar el ritmo de crecimiento; o en Tlaxcala, la falta de medios era causa fundamental en el freno del desarrollo.(10) No obstante, los cambios en esta situación han sido poco considerables o bien, poco equitativos de estado a estado.

Otro factor de la decadencia del federalismo han sido las instituciones nacionales de crédito, al ser controladas directamente por el ejecutivo federal, regulándose la disposición de los préstamos por las relaciones personales.

Un discernimiento interesante, es aquel que afirma que una de las instituciones contribuyentes a la centralización fue la del partido político nacional. Su organización tendió a una estructura vertical. En el caso de nuestro país, efectivamente, la creación del PNR por Calles fue factor básico de organización política, concentrando en él la capacidad de decisión para la designación de candidatos a puestos de elección popular sin temor a la lucha de grupos de lo más diverso. El mismo Cárdenas así lo entendió al expresar que juzgaba muy difícil los postulados de su plan sexenal si no contaba con la cooperación de las masas obreras y campesinas organizadas, disciplinadas y unificadas. Así se formó el PRM con sus cuatro sectores que luego se redujeron a sólo tres, con la desintegración del sector militar, los mismos conocidos hasta la fecha en el PRI. En la punta de la estructura partidista se ubica al presidente de la república.

Un rasgo más del centralismo político en detrimento del federalismo y de los estados de la unión, es el expresado por Bussani: el fenómeno de la destitución de gobernadores. Dice al respecto que los gobernadores pueden ser depuestos con relativa facilidad a iniciativa del gobierno federal, mediante distintos recursos jurídico- políticos, que comprenden desde la renuncia voluntaria (que se opera a través de la solicitud) hasta la desaparición de poderes. "Este último recurso -el más radical- permite a la legislatura federal eliminar, no solo al gobernador sino a las demás autoridades locales". De igual modo, continúa Bussani, los gobernadores están sometidos a un sistema de control militar en el cual el "comandante de zona", designado por el gobierno federal, cumple funciones políticas fundamentales para el mantenimiento del poder central. Otros funcionarios y políticos de menor importancia como los agentes de la Secretaría de Gobernación y los propios Diputados federales y los Senadores de los estados, coadyuvan al control que ejerce el gobierno central(11).

No solamente factores o elementos financieros, políticos, económicos o de tipo pragmático son aspectos determinantes del centralismo, sino que hay otros más, éstos son la ciencia y la tecnología. Charles E. Merriam dice al respecto que "las unidades de organización política han sido dislocadas por los modernos sistemas de comunicación y transporte". Por su lado, Karl Mannheim en su estudio "el diagnóstico de nuestro tiempo" atribuye la tendencia centralizadora al hecho "de que estamos viviendo una sociedad de masas. El gobierno de las masas no puede lograrse sin una serie de invenciones y mejoras de las técnicas sociales...que en manos del gobierno operan como un medio de control social singularmente poderoso...El teléfono, la radio, el ferrocarril, el automóvil y, no en menor medida la dirección científica de una organización en gran escala, facilitan la centralización del gobierno y el control".(12)

2. La Problemática del Estado Federal

El conjunto de razones expuestas nos permiten afirmar que la forma de Estado federal está en nuestros días en una situación difícil. Pero debemos establecer o

definir en qué consiste ésta. Siguiendo a ciertos autores, entre ellos Ferrando Badía, comprenderemos que se trata de una problemática global. Para dicho autor, la evolución de los estados federales se ha efectuado generalmente en el sentido de un reforzamiento de los poderes centrales en detrimento de los estados federados. Considera que el Estado moderno, el Estado industrial, por la necesidad de disponer de enormes recursos económicos y de garantizar la defensa conjuntamente con la complejidad de las relaciones internacionales, se ha visto en la necesidad de concentrar continuamente más y más poder. "Pero quizá lo más importante sea señalar cómo en la casi totalidad de los estados federales existentes se produce una concentración de funciones en favor del estado federal y en detrimento de los estados miembros. Y esta concentración de funciones da lugar a una mayor centralización de todos los servicios públicos. Es decir, se produce un fenómeno a la inversa: si el Estado federal es como Kelsen diría a la forma jurídica de Estado más descentralizadora, sin embargo esta concentración de funciones nos lleva a la conclusión de que el Estado federal se convierte, de hecho, en un Estado unitario".(13) Esto acontece en los mismos Estados Unidos, en donde la centralización de funciones ha dado lugar al fortalecimiento del ejecutivo.

En Alemania, la estructura federal "se ha ido difuminando en la práctica" por una disminución de los poderes legislativos de los landers. En Canadá "con la situación de Quebec, se produce un aumento del poder provincial en detrimento del federal lo que coloca a Canadá en el polo opuesto del caso norteamericano".(14)

Otro ejemplo ilustrativo es el de Argentina, el cual Badía describe como un fenómeno centralista apoyado en tres categorías: el abuso del gobierno federal sin adecuada resistencia de las Provincias; el desarrollo de las virtualidades centralizadoras de los poderes delegados al gobierno federal; la modificación del desequilibrio socioeconómico y la ausencia de una política provincial y municipal debido al predominio de los partidos nacionales y al liderazgo del presidente. "La República Argentina se ha convertido en un estado federal desnaturalizado que tiende, cada vez con más fuerza, a la unidad del régimen acercándose peligrosamente a la categoría de estado unitario".(15)

En México algunos autores han concluido que el federalismo en nuestro país es de tal forma que no existe sino preceptivamente. Para Burgoa, teóricamente, a nivel estrictamente constitucional, las entidades federativas son autónomas en cuanto que su población ciudadana tiene para escoger y elegir a su gobernador y a los diputados que integren su legislatura. En tanto, los ayuntamientos deben estar integrados por personas electas popularmente, gozando los municipios de libertad para administrar su hacienda. Pero considera que la realidad desmiente al deber ser; es el presidente quien designa a los gobernadores de los estados, cumpliéndose solo formalmente con el requisito de la elección popular mayoritaria. "Para tal designación no se consulta al pueblo de la entidad federativa de que se trate, aunque se realice cierta labor de auscultación entre los sectores mayoritarios que formalmente pertenecen al PRI. Los gobernadores prácticamente fungen como auxiliares o colaboradores del ejecutivo

federal, por no decir, como servidores del mismo. Las legislaturas locales aprueban inconsultamente las reformas a la constitución federal, aunque éstas restrinjan su autonomía legislativa. Además, en el ámbito fiscal, el erario federal da participación al de los estados sobre los ingresos que obtiene, distribuyéndose éstos proporcionalmente también a los municipios. Esta situación se revela en la falta de autarquía o autosuficiencia económica de las entidades federativas y de los municipios que las integran, las cuales no podrían subsistir sin el respaldo pecuniario de la Federación".(16)

Por su parte, Cué Cánovas argumenta que, contrariamente a lo que debe ser un sistema federal, en México se produjo un enorme centralismo llegándose a la dictadura de un solo hombre. Incluso va más allá y afirma, de igual modo, que en lo político existe un neoporfirismo.

Respecto a su primera afirmación, considera que en nuestro medio político ha ocurrido una absorción de poder infinito en un hombre, cuya autoridad es más ilimitada que la de los mismos monarcas absolutistas del siglo XVII. Uno de sus efectos más importantes es el aspecto electoral manifestado en una técnica de control "que comprende desde la designación del Presidente de la República por el mandatario saliente, hasta la del alcalde del municipio más pequeño en el país. Así hemos llegado a la dictadura de un hombre y de su grupo, bajo el nombre de régimen presidencial de gobierno".(17)

El neoporfirismo político tiene su representación en los ámbitos nacional, regional y local. Cué refiere que los representantes al Congreso de la Unión, ministros, magistrados y jueces, gobernadores, miembros de las legislaturas locales y presidentes municipales, actúan verdaderamente como empleados del poder ejecutivo. Esa centralización enorme "impide la creación de un régimen democrático, porque anula todo poder local y no permite nada fuera de la órbita del Poder Ejecutivo General".

Por último, no podemos dejar de mencionar las observaciones hechas recientemente, mismas que establecen el por qué de la centralización dominante frente a nuestro federalismo. En su investigación, Omar Guerrero asevera que el Estado mexicano siempre ha sido intervencionista. No es, pues, algo reciente entre nosotros, sino se sustenta en elementos de carácter histórico. "El Estado mexicano emerge en 1821 con una abundante herencia de actividad en la vida social, merced a las tradiciones intervencionistas y centralizadoras de la Casa de Austria y más aún de la Casa de Borbón. En esta intervención absolutista nace la administración interna mexicana merced al imperativo dictado por las condiciones históricas...(a mediados) del siglo XVIII"(18)

Por otra parte, el autor, al caracterizar al Estado mexicano - define a la administración pública como el Estado en acción- concluye que "la administración pública mexicana siempre ha rendido homenaje a la centralización. Una vez que

Porfirio Díaz fue depuesto, la centralización no sólo continuó como tal sino que tendió a incrementarse más y más según los principios constitucionales de 1917. El régimen librecambista porfiriano había enajenado grandes recursos a favor del capital externo y el Constituyente del 17 reclamó su reversión a favor de la nación".(19)

Por las condiciones de la misma sociedad ocurrió que "el establecimiento de la administración interna en abril de 1917 representó un formidable proceso de centralización, en doble aspecto: por un lado centralización del Estado en función de la sociedad en la que impera, ya se trate de la vida personal, la vida social o la vida económica, pues interviene en ella por medio de su actividad extraordinariamente amplia e intensa. Por otro lado, en el organismo del Estado en sí, pues desaparecidas muchas entidades autónomas, toda la actividad del Estado se acumula en sus dependencias centralizadas: las secretarías y los departamentos. En el marco de la actividad íntegra del Estado mexicano, que suma al servicio exterior, la defensa, la hacienda, la justicia y la administración interna, el crecimiento organizativo y funcional ocurrió preferentemente en la última motivado por un proyecto de la Revolución: la formación de una sociedad industrial. Naturalmente las cuatro funciones precedentes no dejan de tener importancia...pero no son signo del Estado revolucionario...En la administración interna, pues, observaremos el crecimiento mayor por su papel estratégico en el desarrollo capitalista, si bien el poder político estará en aquellas..."(20)

Como se ve, son distintos los puntos de vista de los diferentes analistas, a partir de los cuales se puede hacer la revisión de la problemática del sistema federal, que podemos sintetizar en dos ideas generales. La primera sería que el problema del federalismo radica en aquello que supone o presupone la forma federal: una distribución del poder, una división de competencias; es ahí donde se rompe el equilibrio. La segunda: el número amplio de atribuciones otorgadas a la federación ha propiciado dos tipos de sistemas: un sistema informal eminentemente centralista y un sistema formal de orden jurídico, que se imbrican pero que en la realidad el primero rebasa al otro. Por ende, la particularidad de esta doble manifestación formal e informal, es la tendencia centralista en las decisiones, que se van acentuando con el tiempo en el proceso mismo del desarrollo social, económico, político y cultural quedando el plano de lo jurídico-formal-federal casi como " una estructura o infraestructura residual con respecto al proceso global de desarrollo".

3. Fórmulas para Revertir el Centralismo en México

Las ideas anteriores con las cuales se intenta resumir la problemática del federalismo, nos presentan una percepción o visión tal vez estática; esto significa, aceptar que su deterioro es algo que así está ocurriendo; pero no debemos dejar de observar que se trata de un fenómeno social, por tanto es algo dinámico. El federalismo no es algo encerrado en sí mismo, sino que tiene y sufre influencias

diversas. Habría, de este modo, una segunda idea o hipótesis que trata de referir su problemática desde un enfoque dinámico. Su conclusión es de que sólo desde el plano de la teoría se puede hablar de una forma única de federalismo. En la praxis, se pueden verificar variados esquemas federativos con distintas modalidades de acuerdo con las condiciones históricas del país en que se apliquen en tanto se conserven los principios fundamentales de esa organización política. Por otra parte, considera que debe admitirse que los factores reales de poder han roto el equilibrio del sistema federal en una dirección que va de la periferia al centro. Por tanto, "tratar de rescatar el equilibrio perdido sería inútil, lo que importa es la adecuación del sistema a las nuevas realidades, mediante una nueva redistribución de competencias entre la federación y los estados, que sean la expresión cabal de las relaciones de poder, que reclaman una acción más amplia y enérgica del gobierno central...La forma federativa no es un modelo estático, un término fijo y preciso de división de competencias, sino un sistema dinámico que puede adecuarse a los cambios de la realidad política".(21)

Cruz, de quien es originalmente esta idea, afirma, en el caso de nuestro país, que cuando se habla de crisis del federalismo no debe verse en ella un fenómeno de decadencia, pues en realidad se trata de una crisis del esquema liberal del federalismo, que aún se mantiene en la Constitución de 1917, hoy definitivamente superado por el proceso histórico. Pero también es verdad que "la tendencia actual del Estado mexicano es hacia la unidad y la coordinación, pero también es cierto, que hoy tiene que reconocerse como una necesidad y una conveniencia, el uso de una técnica descentralizadora de las funciones estatales.

"Un examen objetivo de nuestra realidad política, permite concluir que nuestra provincia sigue siendo una entidad más fuerte y vigorosa que en el pasado; la idea de un gobierno propio es hondamente sentida por los pueblos de los estados particulares y el federalismo es la forma política que responde a estas aspiraciones" (22).

En México, puede decirse, fue esa realidad política la que obligó a los gobiernos más recientes, a modificar los esquemas tradicionales del actuar federalista. Esto ocurrió a partir del inicio de los años setentas. Se intentó, a partir de entonces, mitigar desde el punto de su operatividad, nuestro federalismo orgánico, es decir, tratar de compensar los enormes poderes de actuación del gobierno federal ante los mínimos de los estados. ¿Cómo se lograría lo anterior? La respuesta está en aquello que se denominó desarrollo regional, que tenía implícita la aspiración de lograr un federalismo cooperativo(23).

Fue entonces que el presidente Echeverría propuso vigorizar el sistema federal mediante el denominado "federalismo militante", que definió como la capacidad para promover en forma simultánea los intereses específicos de los estados y los generales de la nación. Esa promoción de ambos órdenes la pretendió llevar a cabo a través de un Programa de Fortalecimiento Federal, que estuvo integrado por seis puntos. Las bases de ese programa planteaban la necesidad de una "nueva" política de desarrollo regional, al reconocer que el desequilibrio existente no era sino la expresión

geográfica de la desigual repartición del ingreso nacional, subsistiendo graves carencias e injusticias que podían poner en peligro nuestras conquistas; la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos, amenazaban la continuidad armónica del desarrollo. Así mismo planteaban el imperativo de evitar que los beneficios de la civilización continuaran concentrándose en unas cuantas zonas; la urgencia de remodelar el espacio económico y crear polos de desarrollo.

El primer punto del programa era buscar el desarrollo económico y social de las entidades federativas. Los medios propuestos para lograrlo fueron: a) Comités Promotores del Desarrollo; b) Comités Coordinadores Indigenistas; c) Comisiones Regionales Intersecretariales; d) Descentralización industrial. No es necesario explicarlos dado que ya vimos su significado en capítulos anteriores.

El segundo punto: refuerzo democrático de las entidades federativas. El objetivo era abrir la oportunidad a distintos partidos políticos minoritarios a través de la creación de mecanismos para, mediante una reforma política, legitimar a los diputados de partido en los estados de la república, con el propósito de hacer de éstos gestores reales de la prosperidad regional.

Punto tres: cooperación y asistencia técnica. Estos dos aspectos se procurarían mediante la suscripción de a) convenios de coordinación para inversiones públicas y de ese modo coordinar los programas de inversiones del gobierno federal con los de las entidades federativas; b) convenios en materia penitenciaria; c) convenios en materia de registro profesional y reconocimiento de profesiones; d) convenios de coordinación fiscal.

El cuarto punto del programa buscaba la desconcentración administrativa para resolver el problema de la lentitud y rigidez en las decisiones de la administración pública federal así como la macrocefalia del Distrito Federal causada por su propio crecimiento. Como resultado de ello, entre otros más, se crearon en el Distrito Federal 16 Delegaciones Administrativas; la SOP creó los "Centros SOP" en cada entidad federativa; la Secretaría de la Presidencia creó los COPRODES; la SEP estableció 9 unidades de servicios descentralizados para cubrir trámites rutinarios en todo el país; la SHCP y el ISSSTE establecieron en ese momento también 9 unidades administrativas. Todo ello para acercar los servicios en el interior del país y reducir los viajes a la capital.

El punto número cinco consistió en la ejecución de una política de redistribución demográfica, teniendo en cuenta la evolución anual de la población así como su volumen, crecimiento, estructura y distribución para garantizar niveles de empleo y de reparto del ingreso. El último medio por el cual Echeverría buscó vigorizar al federalismo fue el de las participaciones estatales. Ante el bajo nivel presupuestal que los estados venían señalando, la información disponible indica que en los primeros cuatro años de su régimen la tendencia fue aumentar gradualmente el rango de las participaciones. Se estimaba, entonces, que de 1965 a 1970 el monto por ese concepto

se había incrementado en 7.8% al pasar de 1 000.2 a 1078.6 millones; en tanto, en el periodo 1970-1974 pasó de 1078.6 a 10 938.6 millones de pesos, 10.14% aproximadamente. (24) Además, las participaciones de los estados durante el sexenio 1965-1970 fueron de un 15.02% en promedio, mientras que en los años de 1971 a 1973 ascendió a 23.13% y en 1974 el porcentaje fue de 39.45%. Ello se explicó, por las modificaciones a las leyes fiscales que elevaron los porcentajes correspondientes a las entidades federativas, así como por el establecimiento de nuevos convenios de coordinación fiscal que posibilitaron incrementar los ingresos relativos al monto de los presupuestos estatales.

A partir de 1976 también el gobierno de López Portillo puso cierto énfasis, dentro de su plan de gobierno, al fortalecimiento del pacto federal. Se consideró que el federalismo era el camino a seguir para contar con un gobierno capaz de integrar, eficientemente, las actividades de la colectividad nacional y de los estados federados. Para lograrlo se definieron cinco mecanismos:

- a) desarrollar una política regional.
- b) aumentar, en lo posible, los recursos presupuestales de los estados.
- c) impulsar la desconcentración administrativa.
- d) establecer un Convenio Unico de Coordinación.
- e) planear el desarrollo estatal.

Para llevar a la práctica tales mecanismos, se estimaba que todo proceso de desconcentración geográfica requeriría verse precedido por el fortalecimiento económico, social y administrativo de las entidades elegidas para la reorientación regional del desarrollo. Es, con sustento en esta idea, que se consideró prioritario vincular mayormente a los estados al conjunto del desarrollo nacional. La estrategia de desarrollo tenía como objetivo crear las condiciones necesarias que sustentaran un crecimiento más autónomo de las regiones y los asentamientos humanos. De ese modo se fortalecería el federalismo en sus dimensiones social y económica y significaría en consecuencia una disminución en las desigualdades regionales, en términos de mínimos de bienestar para toda la población. Con ello se avanzaría en el cambio cualitativo del proceso de desarrollo.

Respecto a los cinco mecanismos ya anteriormente expusimos los fines de la política regional de ese régimen, cuál fue el significado del CUC así como sus resultados; hicimos, también, referencia a la planeación estatal y a la forma en que se intentó apoyar presupuestalmente a las entidades federativas. En cuanto a la desconcentración administrativa, diremos brevemente que ésta atendió a los postulados del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal; con él se pretendió desconcentrar gradualmente los

servicios de diversas dependencias, delegando responsabilidades y capacidad para tomar decisiones a entidades estatales y gobiernos locales. Se intentó -según el Plan Global de Desarrollo- como parte de la reforma administrativa, de que el gasto y la inversión pública federal se ejercieran en mayor grado en sus lugares de destino. Con esto se buscaba, adicionalmente, que el crecimiento de la administración pública federal se orientara hacia las zonas prioritarias de desarrollo. Para ello, cada dependencia del gobierno federal tendría que realizar estudios específicos a fin de definir qué proporción de sus funciones, empleos, inversiones y gastos deberían desconcentrar y hacia qué ciudad o ciudades del interior del país. Estas fueron, en síntesis, el conjunto de políticas que el régimen Lópezportillista puso en acción para corregir los desequilibrios del federalismo mexicano.

Con Miguel de la Madrid se hace explícito, sin matices, el problema del centralismo. Desde su candidatura, luego ya como presidente, sus conceptos aludían a la necesidad de dar soluciones viables a ese problema de carácter histórico. De la Madrid explicaba, "que los mexicanos aceptamos en 1824, después en 1857, y posteriormente en la Revolución y en la Constitución de 1917, que la fórmula para lograr la unidad en el desarrollo nacional del mosaico geográfico, étnico y cultural que es nuestra realidad, era respetar lo diferente y consolidar lo común. Para conjugar las fuerzas regionales y el impulso integrador que nos animaba hubimos de encauzar a la nación incipiente por la vía del federalismo. El programa que estableció la Constitución de 1917 fincó en el federalismo las bases para la integración política, territorial y cultural de nuestra voluntad general; sin embargo nuestra práctica política apuntó la necesidad de matizar la práctica del federalismo como una dinámica centralizadora que permitiera una larga fase histórica de multiplicación de la riqueza, de aceleramiento económico y desarrollo social y crear centros productivos modernos. La transformación profunda planteada por la revolución, implicó la necesidad de concentrar esfuerzos"(25).

Para tratar de modificar la práctica centralista, propuso la realización de un programa de descentralización para fortalecer a la forma federal del Estado mexicano. Planteó a la sociedad mexicana una serie de líneas de acción en donde se establecía dar a las entidades mayores atribuciones para que participaran en el desarrollo nacional, en tanto que a los municipios se intentaría -como vimos-, gradualmente, devolverles su papel histórico como base de la democracia; ésto a través de la descentralización de la vida nacional. Si la realidad nos ha llevado por un acendrado centralismo, "hoy sabemos que esa tendencia ha sido superada; que esa tendencia -insistía de la Madrid- ha agotado ya sus posibilidades, de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional. Si la necesidad nos condujo a centralizar decisiones y actividades como solución obligada, hoy resulta, en muchos ámbitos, en mayores costos que beneficios. Las prácticas y mentalidades centralistas, se han convertido en obstáculos que distorsionan la democracia, profundizan la desigualdad e imposibilitan el desarrollo armónico de las distintas regiones y grupos del país"(26).

Con ese diagnóstico, la descentralización y la planeación democrática se concibieron como los principios fundamentales mediante los cuales el gobierno impulsaría a la federación. Se definía la planeación nacional como el instrumento fundamental de la descentralización. "La planeación democrática concierne a las acciones de la federación con los estados y los municipios, influye en sus procesos de diseño, ejecución y vigilancia de las comunidades mismas a través de sus organizaciones. La planeación democrática exige la cabal participación de los estados y los municipios en la definición y ejecución de las tareas del desarrollo nacional. Es indispensable que en toda la República, en cada comunidad se decida y actúe dentro del marco general de la actividad nacional que conduzca a la federación mediante un plan en el que todos hayamos participado.

"La planeación centralizada y tecnocrática provoca injusticias y desigualdades; induce la sensación de marginación en los habitantes de la provincia mexicana respecto a las grandes decisiones nacionales; provoca que la federación, o inclusive los estados, establezcan planes o ejecuten obras que ni siquiera son consultados o avisados a los habitantes del municipio. La centralización económica es aguda: la industria, el comercio, las finanzas y otros servicios se encuentran concentrados en muy pocas áreas del país. La concentración se da tanto en el sector público, como en los sectores social y privado. Impulsaremos la implantación del federalismo económico.

"La descentralización de la administración pública será también un proceso sólido y gradual para fortalecer y darle vida concreta a la descentralización de la vida nacional. La descentralización de la administración -concluída de la Madrid- exige la descentralización de recursos financieros, exige redistribución legal de competencias fiscales"(27).

La política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional se materializó en tres acciones principales: desarrollo estatal integral; fortalecimiento municipal; y, reordenación de la actividad económica en el territorio nacional, a las cuales nos referimos, particularmente, al explicar los objetivos y estructura del Convenio Unico de Desarrollo.

CAPITULO VI

Un Nuevo Proyecto para el Equilibrio del Sistema Federal: 1989-1994

Como hemos podido constatar, los distintos procesos para atemperar el deterioro de los niveles de vida de la población mexicana, hasta el año de 1988, continuaron sin dar una respuesta categórica al problema. Antes por el contrario, en el régimen de Miguel de la Madrid las condiciones económicas y sociales fueron aún más difíciles, propiciadas fundamentalmente por una inflación altísima respecto a nuestros parámetros históricos. Los últimos dos años de López Portillo y el sexenio de de la Madrid fueron años de constante y gradual disminución de los índices de bienestar de la sociedad nacional; es en este mismo lapso, en donde de cada 10 mexicanos nacidos 9 engrosaron las filas de la masa de la pobreza.

Repasando las condiciones del país, los análisis que de éstas se hacían a principios de 1989, indicaban lo siguiente:

- que la nación enfrentaba serias dificultades económicas y sociales, debido principalmente a la combinación de tres factores: problemas estructurales acumulados en muchas décadas; agotamiento de recursos por una evolución externa desfavorable; y, el crecimiento histórico más elevado de la fuerza de trabajo.
- estancamiento en los últimos siete años (de 1982 a 1988) del producto nacional, con una tasa de crecimiento anual promedio prácticamente nula.
- gran dinámica de crecimiento poblacional, especialmente en la década de los ochenta..
- necesidad de crear un millón de empleos al año para evitar que el desempleo crezca.
- necesidad de aumentar los servicios educativos, como de elevar su calidad.
- mejorar las condiciones de salud, vivienda y en general el bienestar social de los grupos más pobres del campo y las ciudades.
- ingresos deprimidos de grandes sectores, siendo indispensable crear las bases para la recuperación de los salarios.
- evidencia de una grave concentración del ingreso.
- la infraestructura nacional ha permanecido estática en cuanto a su crecimiento, deteriorándose rápidamente la ya existente.

- concentración de grandes poblaciones en unas cuantas ciudades de gran tamaño con los problemas que ello conlleva.

Volvemos a caer en la cuenta de que estos diez puntos son una reiteración de los muchos diagnósticos que en una forma u otra presentan los planes de gobierno, trátese del que se trate; el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 no es la excepción. El régimen de Carlos Salinas de Gortari ha presentado un nuevo proyecto para procurar resolver, en la medida de lo posible, tales dificultades, entre otras muchas más.

Manteniendo nuestro método de trabajo, la pregunta primera es: ¿existe la necesidad de fortalecer el federalismo, de acuerdo con el plan del gobierno actual? La respuesta abarcará dos ámbitos. Uno de carácter formal y otro de carácter informal. Veamos primero el ámbito expreso.

El Plan Nacional está estructurado en tres apartados principales: a) Ampliación de la vida democrática, que se subdivide a su vez en los siguientes objetivos: preservación del Estado de derecho; perfeccionamiento de los procesos político-electorales y ampliación de la participación política; modernización del ejercicio de la autoridad mediante el fortalecimiento de la división de poderes, de la responsabilidad en el desempeño de las funciones públicas y de la autonomía de los ámbitos de gobierno; y, concertación y participación de las organizaciones sociales. El apartado b) Recuperación económica con estabilidad de precios, dividido por su parte, en estabilización continua de la economía; ampliación de la inversión; y, modernización económica. El último, el c) Mejoramiento productivo del nivel de vida establece los siguientes objetivos: creación de empleos productivos y bien remunerados; atención de las demandas sociales prioritarias; protección del medio ambiente; y, erradicación de la pobreza extrema.

Conforme a lo anterior, podemos decir que dicho plan se inscribe en el marco de nuestros federalismos: el político, el económico y el social que hemos venido analizando. Por lo tanto, esta es una respuesta implícita a la percepción del actual gobierno del requerimiento de apoyar al sistema federal, o bien, al menos, representa su reconocimiento formal, tácito, de esta forma de organización.

La estrategia para desarrollar a la sociedad en el marco del pacto federal, parte de un diagnóstico que explica las razones de la crisis en la cual se ha encontrado, por muchos años inmersa, la nación mexicana. En lo general, el discurrir de ese diagnóstico anota que las dificultades económicas de los últimos años han obstaculizado la atención adecuada y deseable para lograr el crecimiento del país; sumado al estancamiento y a la escasez de recursos, en conjunto son los propiciadores del deterioro de los niveles de vida de la mayor parte de la población, no obstante los resultados obtenidos en especial en los rubros de salud y educación. En el primero, v.gr., actualmente se atiende la demanda total de nivel básico; en

tanto, el servicio de salud alcanza a un alto porcentaje de la sociedad aun cuando su acceso no es todavía absoluto.

En particular, se argumenta que la política económica de sustitución de importaciones había alcanzado el éxito en décadas anteriores, pero hacia finales de los años sesenta, la estrategia de industrialización seguida denotaba agotamiento, necesitándose, entonces, un cambio que no se hizo. De ese modo, "en vez de efectuar cambios estructurales de fondo, se intentó compensar el debilitamiento de la producción con medidas para aumentar la demanda, que comprendieron la adquisición por parte del Estado de empresas privadas en difícil situación financiera y la creación de nuevas empresas en campos de actividad antes limitados a la acción de los sectores social y privado. Al mismo tiempo se aumentaron los subsidios al resto de las empresas, con el propósito de evitar el deterioro de su nivel de producción y mantenerlas financieramente a flote. Los subsidios de todo tipo se generalizaron sistemáticamente, para resarcir parcialmente el impacto sobre el bienestar nacional del debilitamiento estructural de la economía.

"La respuesta que dio la política económica a los crecientes problemas propició la acumulación continua de desequilibrios económicos y financieros hasta que éstos llegaban a un punto en el que era preciso realizar ajustes económicos severos, como la contracción de la demanda y las devaluaciones cambiarias, sólo para empezar a acumular nuevos desequilibrios...El país comenzó a registrar periodos intermitentes de crecimiento más y más breves, seguidos de otros cada vez más prolongados de recesión de la actividad económica..."(1)

Ante circunstancias tan apremiantes y con una población en permanente crecimiento adjunta a demandas crecientes en todos los ámbitos, "la urgencia por corregir los desequilibrios estructurales cedió paso a la urgencia por atender directamente los rezagos con la inyección de los recursos abundantes provenientes del petróleo y del endeudamiento externo, cuyo servicio se proyectaba financiar con los ingresos futuros del país, con base a estimaciones que, a la postre, resultaron optimistas respecto de la evolución del precio de los hidrocarburos en los mercados mundiales. El sector público realizó grandes y costosos proyectos de inversión, cuya viabilidad económica dependía de las perspectivas de un crecimiento muy elevado de la demanda interna, basadas también...en las expectativas del petróleo, las que al no realizarse implicaron, en buena medida, el desperdicio de los recursos invertidos".(2) Concluye el diagnóstico que al no cumplirse la estrategia sustentada en el petróleo, a finales de 1982 el país tenía una deuda externa excesiva, déficit fiscales, balanza de pagos deficitaria y desequilibrios estructurales agravados.

Por ello, la estrategia de la política económica actual, para intentar revertir tales desequilibrios, se ha definido como profundamente distinta. Está sustentada en un proceso de cambio, de modernización económica, "encaminado a transformar la planta productiva, a elevar el nivel general de eficiencia de la economía y a desarrollar un sector exportador capaz de generar los recursos necesarios para el

desarrollo". Esto también comprende "el saneamiento de las finanzas públicas, incluyendo la reestructuración del sector paraestatal; el rompimiento de inercias y el desmantelamiento de toda una estructura de intereses que se habían desarrollado al amparo de la sustitución de importaciones y el crecimiento indiscriminado del sector público".(3)

Por lo que al fortalecimiento del federalismo político se refiere, se intenta a través de dar vigencia plena a las facultades constitucionales otorgadas a la federación, estados y municipios. Los medios para lograr su robustecimiento son los siguientes:

- a) fortalecer la concertación entre los gobiernos federal y locales.
- b) que los programas federales en sus áreas de jurisdicción sean diseñados y efectuados con la participación estatal.
- c) avanzar gradualmente hacia una descentralización de recursos y responsabilidades.
- d) avanzar hacia una redistribución del poder de decisión y de la actividad económica, social y cultural, para que estados y municipios puedan impulsar su desarrollo, de manera concertada y autónoma.
- e) consolidar al municipio libre como eje del desarrollo social y económico; asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública; y, convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y conservación del medio ambiente.
- f) que los funcionarios y empleados federales adquieran nuevas actitudes de trabajo.
- g) procurar una mayor autonomía local para dar nuevo vigor a la política, a la economía y la cultura, y propiciar una mejor distribución de la población y un más justo reparto de la riqueza.
- h) romper el círculo vicioso de incapacidad estatal- sustitución federal.
- i) acabar con las apariencias descentralizadoras que, en el fondo, acentúan la dependencia del centro.
- j) perfeccionamiento de los mecanismos electorales, ampliación de la participación política y respeto a la participación social y a la voluntad popular.

A la par de las proposiciones anteriores están los principios del desarrollo regional asentados en medio del federalismo social. La política de desarrollo regional se orienta -se dice oficialmente- al logro de cinco objetivos. Primero: la

transformación del patrón de los asentamientos humanos de acuerdo con las políticas de descentralización y desarrollo económico; segundo: el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados; tercero: el fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades, mediante su ordenamiento y regulación. El cuarto objetivo es perfeccionar los instrumentos de planeación regional como son los comités de planeación para el desarrollo estatal y los de tipo municipal. Dentro de este objetivo, se pretende crear comités de planeación para el desarrollo regional como una ampliación del esquema de coordinación federación-estados-municipios para hacer factible la definición de programas de alcance regional con la participación de dos o más estados o municipios. El último objetivo es adecuar el Convenio Unico de Desarrollo a las necesidades particulares de cada estado, mediante la elaboración de convenios específicos en donde se establezcan acciones programáticas financieras discutidas en el seno de los comités de planeación.

Adicionalmente a estos cinco propósitos, destaca un elemento dentro de la estrategia regional; este elemento es el Programa Nacional de Solidaridad. Programa establecido por el gobierno federal para atender a los grupos sociales que por sus condiciones de marginación viven una situación de pobreza o de pobreza extrema, como son los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos. Se le ubica en un espacio regional en razón de que su universo de atención se establece con la participación coordinada de los tres órdenes de gobierno junto con la acción concertada de los grupos sociales y de las propias comunidades rurales y urbanas. Su trabajo se orienta a aspectos socialmente sensibles: alimentación, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades, agua potable y alcantarillado, infraestructura agropecuaria y preservación de recursos naturales.

Tales son, en suma, los componentes o partes que, inscritos en un plan, dan carácter formal al propósito de fortalecer nuestro pacto federal. Veamos, ahora, su lado informal, es decir, cuál es la percepción que se tiene respecto a las formas y a la realidad de la política de desarrollo regional.

Como ha quedado anotado, la política regional está señalada como una de las piezas de la actividad gubernamental. Sin embargo, aunque existe como tal en el Plan Nacional, se da la impresión de que se prefiere evitar hablar de ella. Esto es perceptible en las autoridades directamente responsables, quienes no hacen referencia de manera explícita y directa. La pregunta natural es por qué es así, si los actuales dirigentes políticos tuvieron injerencia muy directa en la definición de la pasada política de desarrollo regional impulsada por Miguel de la Madrid que mereció un papel protagónico desde la Secretaría de Programación y Presupuesto, específicamente en la Subsecretaría de Desarrollo Regional. La respuesta más lógica podría ser que sus diferentes lineamientos y procedimientos no mostraron los resultados que se esperaban, al no poder aglutinar a las distintas partes en un solo

proceso. Lo que se deseaba de esa política era, sin duda, establecer un sistema nacional de planeación en donde la federación, con los sectores de la administración pública federal y los organismos del llamado sector paraestatal, conjuntamente con los estados y éstos con sus municipios, coordinaran sus programas en un esfuerzo combinado para hacer más racional y eficiente la aplicación de los recursos y la satisfacción de las demandas sociales.

Una de las razones, existen otras más, por las que el sistema de planeación no pudo consolidarse, fue la actitud de diferentes gobiernos estatales para organizar y hacer funcional el engranaje de sus propias estructuras de planeación; los comités de planeación no trabajaron como verdaderos foros de concertación de programas de desarrollo, pues atendían en una gran parte directrices de los propios gobernadores. Los representantes federales, al verse en la obligación de consultar cualquier decisión con sus oficinas centrales, relativizaba aún más el desempeño del COPLADE. En tanto, los sectores de la administración federal mantenían cierta distancia para evitar compromisos con las entidades, que pudieran comprometer su programa normal de prioridades. En otras ocasiones, por interés político, deseaban invertir en alguna localidad pero sin atender a los principios, establecidos para tal efecto, por el Convenio Unico de Desarrollo.

El CUD obligaba al gobierno federal -como lo anotamos con anterioridad- a informar a los gobiernos estatales de sus programas de inversiones que estimara realizar en sus territorios, a fin de evitar duplicidad en la programación y coordinar el gasto público, hecho que no se cumplía expeditamente. Esto propiciaba incertidumbre, por lo cual no se atendían determinadas demandas al trasladarse la responsabilidad de uno a otro nivel produciéndose el "efecto sandwich" para la población, en espera de ver quién sería, finalmente, el ejecutante de la obra solicitada. Aun la acción más sencilla tardaba meses o hasta años por el enramado burocrático, como por ejemplo la electrificación de un pozo para riego -no hay refacciones; no las han autorizado; aún no las envían de México, entre otras, eran las razones de los técnicos de la SRA, de la SARH, de CFE o de distintas dependencias que tenían que ver con tal o cual obra-, o el tendido de una línea de conducción eléctrica de un ejido o rancharía.

Otra razón, al igual ilustrativa, es el proceso de descentralización. Con él se intentó darles a los gobiernos de las entidades federativas la responsabilidad para que ellos manejaran los sistemas de educación básica así como los servicios de salud para integrar los sistemas estatales de salud. En ambos casos, a pesar de la publicidad, los resultados no fueron los idóneos; la mayoría de los estados, argumentando insuficiencia de recursos humanos y presupuestales o bien circunstancias políticas de los sectores poco favorables, ambos procesos descentralizadores pudieron impulsarse en contados casos. Tan es así, que el actual presidente ha insistido en completar y consolidar su totalidad, hasta ahora sin resultados.

Los demás sectores de la administración pública también tenían la encomienda

de cumplir un programa de descentralización y desconcentración. Cierto es, como se expuso en otro capítulo, que la desconcentración de los servicios gubernamentales tuvo un flujo importante hacia el interior del país, pero no se reflejó en un impacto sentido como para modificar o para transformar las condiciones de bienestar de la población. La descentralización fue de apariencias, porque la centralización continúa manifestándose en todos los órdenes. La presidencia de la república instruyó a mediados de 1989 la realización de una evaluación de la descentralización educativa por conducto de la SPP, y sus resultados no fueron alentadores: su manejo seguía siendo central.

Luego entonces, si la experiencia y los resultados marginales mostraban que las entidades federativas preferían atender al expediente del menor esfuerzo sin mostrar - no en todos los casos insisto - interés profundo por resolver problemas lacerantes de sus sociedades, y si por su parte, los sectores recelaban en mayor o menor medida insertarse en un proceso más ordenado, capaz de lesionar su capacidad de negociación política, ¿tendría sentido, por tanto, continuar una joven política de fortalecimiento a los estados, si a pesar de haber aumentado sus participaciones así como los recursos vía CUD, no mostraban resultados políticos importantes, reflejados electoralmente? ; así mismo, si la vieja acción de la administración pública federal, en sus distintas ramas, no había sido capaz en más de 50 años del periodo posrevolucionario de afectar equilibradamente las economías y el bienestar de las diferentes regiones y estados en donde han vertido importantes recursos, sin atender, además, al espíritu del pacto federal, cuál debería ser el nuevo derrotero. Aún más. A pesar de las reformas al artículo 115 constitucional, con excepción de los municipios más importantes, la gran mayoría continúan existiendo dentro de una situación tradicional de incapacidad financiera.

En estas circunstancias y con pleno conocimiento de lo difícil que resulta engrasar los engranajes de la coordinación intergubernamental, ¿sería viable intentar aplicar al pie de la letra los postulados regionales con base en los mismos medios hasta ahora utilizados?. Evidentemente que no. Cómo entonces, hacer que los sectores administrativos atendieran más eficazmente sus responsabilidades en las distintas regiones y localidades del país, resolviendo realmente los problemas ciudadanos, sin colocar prioritariamente intereses políticos o de grupos; y cómo lograr, además, una actitud social más comprometida de los gobernadores de los estados e incluso, hacer que los municipios se vinculen más a su medio social. No hubo una propuesta clara al respecto. Se dejó que, en principio, todo continuara igual. Lo que sí se hizo: empezar a trabajar en el programa de solidaridad. Desde sus inicios no mostró ser un programa más, pues el área del gobierno federal responsabilizada de su ejecución fue la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la SPP, razón por la cual el programa adquirió el carácter de proyecto nacional.

El Programa Nacional de Solidaridad (PNS o PRONASOL) pues, no nació sin respaldo programático o sin respaldo presupuestal. Asumió los medios, los recursos y mecanismos de la estructura funcional responsable de las políticas de desarrollo

regional. El conjunto de esa estructura político administrativa no atendería, como ocurría en años anteriores, apoyos a gobiernos estatales o municipales para elaborar sus planes de desarrollo o elaboración de programas locales, sino que centraría todo su esfuerzo en el nuevo programa.

Con el programa en ejecución, gradualmente ha ido adquiriendo importancia la penetración del mismo, por la rapidez, relativa ciertamente, de la entrega de las obras prometidas por los funcionarios públicos. Lo destacado es que lo demandado por las comunidades o los ciudadanos empezó a ser cumplido; en ocasiones demandas de años, se han resuelto ahora en pocos meses. El gobierno empezaba a tener credibilidad.

Fue así que la estrategia de desarrollo regional se modificó para dar paso a una nueva: la estrategia del programa de solidaridad. Esto nos permite entender con mayor claridad, en primera instancia, la razón por la cual no se habla en los círculos oficiales de lo regional sino simplemente de solidaridad. En segundo lugar, ahora todo lo que se programa, se presupuesta, lo que se realiza, obras grandes y pequeñas, lo hace solidaridad, aunque tengan un impacto social y político en los estados o en una región en particular. Los programas regionales anunciados y ejecutados son una suma de programas financiados por solidaridad. Estos rasgos le dan, así, una connotación distinta a la concepción del desarrollo regional tradicionalmente utilizada. ¿Cuál es esa nueva concepción y cuáles los nuevos procedimientos del desarrollo regional?

La nueva concepción del desarrollo regional se establece como diametralmente distinta, en virtud de que intenta ir de la base hacia la cúspide. Me explico. La visión que ha determinado nuestro modo de hacer las cosas, se inscribe dentro de una concepción que siempre tiene su punto de partida en la autoridad siendo ésta la definidora de lo que debe hacerse, porque ella así lo considera oportuno, a pesar de que su decisión no coincida con los requerimientos inmediatos de las localidades. En este momento esa noción centralista se trata de modificar, mediante la participación de las comunidades para que éstas expresen su sentir y le señalen, mediante prioridades, a la autoridad responsable, las obras indispensables de realizarse en sus localidades, para ser tomadas en cuenta en los programas generales de gobierno.

El programa de solidaridad se expresa en tres propósitos. Solidaridad para el bienestar social: tiene como fin lograr el mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra; Solidaridad para la producción: su objetivo es brindar oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas; Solidaridad para el desarrollo regional: se orienta a la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas. Además, el programa opera con cuatro principios que definen la concepción regional:

a) respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades. El gobierno federal no impone decisiones ni busca establecer clientelismos o condicionamiento político o simulación en el mejoramiento del bienestar de la población.

b) plena y efectiva participación de la población en las acciones del programa. La participación se expresa en trabajo directo, aportación de recursos y materiales de la región; vigilancia en el manejo de los apoyos.

c) corresponsabilidad; todos los proyectos de obra se definen en convenios que especifican las aportaciones, responsabilidad y compromisos de las partes.

d) transparencia, honradez y eficiencia en el manejo de los recursos; manejo ágil, sencillo y oportuno sin burocratismo ni centralismo, terminando con la excesiva presencia de la administración pública que significaba grandes costos y desaliento social.

Con una idea nueva para impulsar la política social, los medios para su concreción igualmente debían variar. Veamos cuáles han sido esos cambios. Podemos decir que son cuatro los mecanismos que están sufriendo ajustes. El primero de ellos el Convenio Unico de Desarrollo. Este medio pierde en la actualidad la oportunidad de convertirse en el convenio único al establecerse que todas las obligaciones de solidaridad sean suscritas mediante acuerdos. Esto es de esta manera para garantizar el compromiso presupuestal de los sectores de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados para que no evadan comprometer oportunamente los recursos necesarios. En todos los casos los acuerdos son firmados por las organizaciones de ciudadanos. De este modo, al señalarse el tipo de obra, costo y plazo de terminación de la misma, se tiene la certeza del cumplimiento de los signatarios, rompiéndose el tejido burocrático. Esto no fue posible hacerse con el CUD; la aspiración constante del Convenio era integrar su contenido con la desagregación específica de las obras que federación y estados desarrollarían año con año y obra por obra.

En este momento el CUD cumple dos fines: el tradicional y el de la política solidaria. Su objetivo primero establece que será el Convenio el medio para promover una eficaz relación del gobierno federal con los gobiernos de los estados y los municipios. Este fin lo denomino tradicional, pues se considera al CUD, al igual que en regímenes anteriores, el mecanismo idóneo para dar vigencia plena al federalismo mediante la coordinación de acciones. Esa coordinación busca sino consolidar la operación de los sistemas estatales de planeación; apoyar la vigencia de los COPLADES para impactar el gasto regional y propiciar la participación de los municipios en las tareas de planeación impulsando Comités de Desarrollo Municipal e incrementando su capacidad administrativa y de ejecución de obra mediante la

transferencia de recursos.

Mantiene en su clausulado la obligación de la federación de brindar a los estados información financiera, relativa al Programa Normal de Inversión de Aleanco Estatal de los sectores de la administración pública federal, así como de sus programas de desconcentración y descentralización. De igual manera, el financiamiento de los programas se realiza exclusivamente a través del Ramo XXVI, y la modalidad programática continúan siendo los Programas de Desarrollo Regional.

Respecto a la política solidaria, el Convenio se adecuó para que fuera la vía para hacer congruentes los programas federales y estatales de apoyo en inversiones destinadas a promover el bienestar de los grupos más desprotegidos en el marco del programa de solidaridad, para erradicar la pobreza extrema y garantizar la seguridad y la dotación suficiente de servicios básicos. Así mismo, los estados y los sectores de la administración federal se obligan, a la firma del CUD, a ejecutar obras estrictamente necesarias, intentando garantizar el eficiente manejo de los recursos y la ejecución de programas de uso intensivo de mano de obra. Por último, compromete a las partes a cumplir con el Inventario Estatal de Obra Pública, es decir, a identificar qué obras, en dónde se encuentran ubicadas, si están o no terminadas, fechas de inicio y monto financiero autorizado, etc. Esto, para saber cuál es la infraestructura existente en todas las entidades federativas.

El segundo instrumento se refiere a los recursos que se entregan a los gobiernos estatales vía Convenio Unico de Desarrollo. En párrafos anteriores explicaba que el gobierno federal envía dinero adicional que se entrega a las entidades por concepto de Programas de Desarrollo Regional mediante la firma del CUD. Este proceso continúa desarrollándose normalmente, pero con ciertos cambios en cuanto a la forma de utilizarlos. El gobierno federal desea -aunque no se hace en forma oficial- que esos recursos sean canalizados a proyectos vinculados con el programa de solidaridad y que no se empleen en otros aspectos cuya trascendencia política y social no sea relevante. Se busca que los gobiernos comprendan la necesidad de que en sus propias localidades es preciso revertir las condiciones de atraso y de pobreza en que han vivido grupos marginados y a los cuales es necesario cambiarles sus condiciones de vida.

El gobierno federal comprende el riesgo que significa no atender demandas aplazadas por distintos gobiernos; por ello su interés de que no sean invertidos más que para propósitos solidarios en su gran mayoría. El control de estos recursos queda a la discrecionalidad de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, por ser la coordinadora del programa nacional en acordancia con el titular del poder ejecutivo.

El tercer instrumento se refiere a los recursos que son autorizados a los sectores administrativos. Conforme a la insuficiencia de programas y recursos destinados por diversos ramos o secretarías de Estado dependientes del ejecutivo federal, para atender los desequilibrios regionales o para alterar en sentido positivo los niveles de

bienestar de grandes núcleos de la población mexicana, se acordó que para ampliar la competencia del programa, sería benéfico destinar algunos de sus proyectos específicos al marco del propio programa de solidaridad. Así, por ejemplo, la Secretaría de la Reforma Agraria está orientada de manera exclusiva a la regularización de la tenencia de la tierra como un programa íntegramente solidario. Las secretarías de educación y de salud apoyan otros subprogramas muy específicos en localidades y regiones con insuficientes o inexistentes servicios y la SARH destinando recursos para campesinos en zonas de temporal, entre otras dependencias .

Un cuarto instrumento de cambio es muy significativo. Es la ampliación de los medios financieros autorizados al ramo XXVI, que es el ramo del desarrollo regional del cual obtiene en cien por ciento sus recursos solidaridad. Es sorprendente el porcentaje que en los tres primeros años alcanzó su presupuesto aprobado: 10.42 billones mientras que en todo el sexenio de la Madrid tuvo 2.95 billones. En 1989 la cifra sumó 1.64 billones; en 1990, 3.67 billones; para 1991 se le concedieron 5.11 billones de pesos. Tal incremento de recursos está relacionado con una disminución en otras ramas presupuestarias del gobierno federal; tal es el caso, por citar un ejemplo, de la educativa, en la cual parte de sus recursos para la conservación de las escuelas pasaron al ramo XXVI, con los cuales se diseñaron las acciones de "solidaridad para una escuela digna" y de "Infraestructura educativa" para construir y reparar y para dar mantenimiento a los centros escolares de todo el país. Y como así ha ocurrido en otras áreas de responsabilidad sectorial. El conjunto de operaciones y de obras que inicialmente realizaba solidaridad están rebasadas y ahora su universo es muy amplio; esto justifica su elevado monto de medios monetarios para hacer frente a la suma de demandas de una población enormemente necesitada de lo más indispensable. Además, solidaridad pasó a ser el camino por donde se requiere transite la descentralización y por donde se avance hacia el fortalecimiento municipal.

De esta manera el Programa Nacional de Solidaridad tiende a desplegarse en todos los niveles sociales, entre los distintos sectores de la economía y entre las diferentes estructuras administrativas y gubernamentales. Son 24 las acciones programáticas en donde éste actúa: atención a la salud; hospital digno; infraestructura educativa; solidaridad para una escuela digna; niños en solidaridad; apoyo al servicio social; alimentación y abasto; agua potable y alcantarillado; electrificación rural y urbana; urbanización; vivienda; regularización del suelo urbano; infraestructura carretera y de caminos; apoyo a cafecultores; programa para comunidades indígenas; programas de apoyo productivo; programa para jornaleros agrícolas; fondos municipales de solidaridad; mujeres en solidaridad; programas de desarrollo regional; empresas en solidaridad.

Es así que financieramente y por la pluralidad de los quehaceres de solidaridad, que al ramo XXVI se le ha dado un giro enorme y su importancia es tal, que inclusive superaba en monto a los recursos de algunas secretarías de Estado. Por ello, dentro de la SPP existía el secretario del ramo y un subsecretario con poder de

secretario. (Esto es lo que seguramente fortaleció el proyecto de suprimir a la SPP y dio pie a crear en su lugar la Secretaría de Desarrollo Social, no sin dejar de considerar la necesidad de ubicar en un nivel de máxima importancia la atención a las necesidades sociales de los grandes núcleos de nuestra población).

Respecto del ramo XXVI debe tenerse en cuenta que éste en realidad siempre ha observado, desde su creación, una enorme importancia. Importancia de carácter eminentemente político que, desde mi punto de vista, los presidentes anteriores no percibieron en toda su magnitud. Ha representado, reitero, una forma de garantía para que los gobiernos estatales guíen sus acciones conforme a los lineamientos establecidos por el gobierno federal en materia económica y social. ¿Cuál es la esencia o en qué radica la trascendencia de esta rama presupuestal?. Existen distintos motivos.

El primero, comentado ya líneas arriba, es que representa para las entidades federativas un monto adicional de recursos cuya transferencia se sujeta a la aprobación de la propuesta programática, elaborada por la propia entidad, la cual debe estar apegada a los objetivos de la política de desarrollo establecidos por la federación. Cuando los recursos son aprobados, se indica en qué se van a utilizar y las obras a ejecutar; no obstante su "etiqueta", los gobiernos locales los consideran muy significativos para el global de su presupuesto posible de ejercer, máxime si se trata de estados con las menores participaciones. Estos recursos son aprobados y suscritos en el marco del CUD anualmente. (Recientemente al CUD se le denomina Convenio de Desarrollo Social).

Otro punto que sustenta su valor, es el hecho de que los gobernadores encuentran en esta clase de recursos el medio idóneo para financiar y para realizar determinadas obras susceptibles de ser mostradas durante sus giras de trabajo por la entidad al presidente de la república, sin necesidad de distraer o de hacer erogaciones exclusivamente de sus propias participaciones.

Un motivo más de su importancia es que, en el fondo, puede definirse como una bolsa de recursos exclusiva del presidente. Esto es así, porque se trata de una partida que permite al representante del poder ejecutivo comprometerse, si lo considera políticamente oportuno, con la población o con grupos sociales para la realización de obras de muy diverso género, fundamentalmente en sus giras por el interior del país. Si ésto lo vinculamos con el programa de solidaridad, entenderemos la otra cara de éste: su caudal político.

Relacionado con lo anterior, es el hecho de que tales recursos permiten, empleados eficientemente, fortalecer la imagen presidencial. Y aquí relaciono mi opinión de la percepción de los presidentes que antecedieron a Salinas, pues éste sí está utilizándolos, también, con eficacia. Conocedor en la SPP de estos medios, comprendió con exactitud que podrían ser el mejor canal para contrarrestar el deterioro que venía arrastrando en sí misma la institución presidencial, como consecuencia de la crisis económica y del evidente deterioro en las condiciones de

vida no sólo de sectores de menores recursos, sino también de la clase media, crisis que puso en riesgo al sistema político imperante del cual esa institución se considera pilar.

Salinas escucha a los distintos grupos de productores, se reúne con ciudadanos, campesinos, con mujeres, con colonos, y a todos atiende y si se compromete con obras específicas, éstas son atendidas con recursos de solidaridad; en otras ocasiones compromete a los titulares de las dependencias de la administración pública federal para que se ocupen personalmente de algunos programas con sus propios recursos; otras de las veces instruye a los gobernadores, para que participen con una parte de los costos de ciertas demandas o de programas regionales de su entidad como el de Nueva Laguna, Istmo de Tehuantepec, de la Costa de Oaxaca, Oriente de Michoacán, Tierra Caliente de Guerrero y Sur del Estado de México, y su diferencia la aporta solidaridad. En todos los casos se fijan fechas de inicio pero también de conclusión, retornando en una subsiguiente gira para conocer o poner en funcionamiento las obras o acciones prometidas por él. Esto ha permitido allanar el distanciamiento entre el presidente y la sociedad ante la concreción de lo que en múltiples casos eran promesas incumplidas de tiempo atrás, por los diferentes niveles de gobierno.

El Programa Nacional de Solidaridad del mismo modo está resultando ser la vía para hacer trascender efectivamente el proceso de descentralización. Ya comentamos acerca de los avances de los sectores de la administración federal como sobre el fortalecimiento municipal, procesos ambos que no han tenido mayor impacto en la realidad. Tal vez por ésto es que de la administración pública no se hizo explícito ningún tipo de programa descentralizador. En cuanto a los municipios, existe una razón más del por qué de su incapacidad financiera a pesar de la reforma al artículo 115. Y es que muchos gobernadores no aceptaban el espíritu de la reforma y de que los municipios de su entidad tuvieran recursos por medio del ramo XXVI, negándoles una mayor capacidad financiera y de ejecución, subsistiendo en la mayoría de los municipios -como ya lo destacamos- situaciones de pobreza y falta de servicios públicos, lo que contribuye al desequilibrio regional y fomenta la emigración a los centros urbanos.

Con tales antecedentes, solidaridad estimó pertinente la creación de Fondos Municipales con los cuales los propios municipios se encargan de realizar las propuestas, vigilar la normatividad y coordinar las obras con los recursos entregados a ellos directamente por el presidente para su aplicación. De esta manera se observa un acercamiento primario entre la autoridad más inmediata a la sociedad, para la prestación de los servicios y en la atención de sus necesidades urgentes, circunstancia que no había podido lograr el gobierno estatal y la administración federal por los mecanismos tradicionales.

CAPITULO VII

Conclusiones

Una de nuestras primeras hipótesis establecía que el grado de desenvolvimiento del individuo de una sociedad era la escala de medida, desde cuya óptica, podíamos considerar a un Estado más o menos desarrollado; es decir, únicamente si el Estado acrecentaba las facultades y las fuerzas de la sociedad civil, garantizaba la realización de sus fines y, por tanto, su propia existencia. Por desfortuna, el Estado mexicano no ha sido pleno en sus propósitos -aun a pesar de su tradición intervencionista- somos, más bien, una nación donde los estándares promedio de bienestar no son compatibles con un cuerpo estatal sólido, nos correspondemos como una sociedad heterogénea y débil en un Estado insuficientemente desarrollado.

A través de los distintos capítulos vimos cómo se ha intentado hacer vigente a nuestro federalismo y cómo el Estado mexicano ha procurado, sin mucho éxito, lograr llevar a toda la sociedad los medios mediante los cuales puedan cimentarse las bases para la nación justa y desarrollada a la cual aspiramos.

Para hacer esa nación, buscamos, luego de ser independientes, durante un siglo, organizarnos, y no fue fácil integrarnos políticamente; logramos, finalmente, formar el Estado mexicano. Y cuál era entonces la razón de formar ese Estado. Fundamentalmente, para propiciar que como grupo viviéramos en comunidad pero, sobre todo, para poder de esa manera dirigir nuestras acciones, autónomamente, en aras del beneficio colectivo. La idea de Estado que privó en nuestros constituyentes fue la de un Estado orientado hacia el bien común y a la vez fuerza rectora para alcanzar la unidad social.

Nos consolidamos, al fin, mediante una forma de Estado federal, esperando con ella propiciar el surgimiento de un país justo. Sin embargo, el beneficio común, entendido como una condición de vida digna, de oportunidades de trabajo suficientes y bien remuneradas, de servicios públicos adecuados, de justicia y respeto a los derechos individuales y sociales, entre otros muchos elementos que reflejarían el bienestar social del país, no ha sido alcanzado después de casi 200 años de independencia. Esto significa que el federalismo mexicano, que el Estado mexicano, no ha sido capaz de cumplir aquello para lo cual fue expresamente creado; es decir, no se ha realizado su esencia misma. Hasta el momento nuestro federalismo no ha tenido las aptitudes suficientes para propiciar la integración nacional; más bien podemos observar, vamos a decirlo así, una agudización de esa integración y, además, de los niveles de desarrollo social.

Un estudio de Kirsten, donde compara las condiciones económicas y sociales del país entre 1900 y 1960, concluye que la desigualdad regional de principios de siglo se manifestó de manera similar en los años sesentas. Establece incluso que de

acuerdo con índices de dispersión, la desigualdad entre regiones -emplea el término región para referirse a las entidades federativas- no solamente se mantuvo durante sesenta años, sino que la desigualdad se agudizó por el tipo de relaciones establecidas entre ellas, de tal manera que los estados más atrasados subsidiaron a los más avanzados en términos de recursos humanos y económicos en general y de beneficios sociales.

En el mismo trabajo llama la atención una segunda conclusión: la migración ha tenido la misma dirección que en el porfiriato pero intensificada. "En 1900 las entidades del norte junto con el Distrito Federal absorbían las mayores proporciones de migrantes, y son ahora estas mismas entidades las que tienen las tasas de migración más altas en el país. Esta agudización en el proceso migratorio se debe indudablemente a los mejores niveles de salarios en estas regiones, a mayores oportunidades educativas, y condiciones sociales en general elevadas...La migración adquiere un significado importante ya que representa una forma más de cómo las regiones atrasadas han financiado a las regiones avanzadas..."(1)

Es este tipo de fenómenos lo que ejemplifica la problemática de la integración nacional. Contamos con entidades desarrolladas con altos niveles de bienestar, como podrían ser Nuevo León, Chihuahua, Sonora, Jalisco o el mismo Distrito Federal, y otras con bajos índices de vida. Esto permite recordar y hacer referencia de la expresión que trata de explicar al mosaico nacional, a través de reconocer la existencia de muchos México. La pobreza y la desigualdad de que tanto se habla constantemente no se ha generado hace pocos años ni hoy, tiene orígenes históricos.

Una clasificación de las entidades federativas más prósperas, nos indica, volviendo al periodo 1900-1960, que los primeros sitios han estado ocupados por el Distrito Federal, Coahuila, Nuevo León, Sonora, Durango y Sinaloa. En los últimos escalones -sin variación en la actualidad- están Chiapas, Guerrero y Oaxaca y, un tanto más arriba Zacatecas, Hidalgo y Michoacán. No es casual, por tanto, que en los recientes programas de desarrollo regional o de solidaridad se mencione recurrentemente estos estados. La integración o vinculación de estas entidades al conjunto del crecimiento del país ha sido simulado, propiciándose niveles de bienestar impropios del ya casi siglo XXI.

Por lo anteriormente expuesto, se puede concluir que el Estado mexicano aún no se ha desarrollado a plenitud; esto es, su organización federal todavía no se despliega en su totalidad hacia la sociedad entera, por lo que lo conceptualizo como una forma estatal incompleta e inconclusa, la cual debe operar para alcanzar el bienestar real de toda la nación mexicana.

De este modo podemos afirmar, siguiendo a Agulla, que la funcionalidad del federalismo desde el punto de vista jurídico constitucional ha sido eficaz como forma para regular las relaciones de poder entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, es decir, en un sentido jurídico formal. Esto es así, porque la federación ha

sido facultada para regular el orden del todo social. Las relaciones de poder derivadas de ello son presentadas como "potestades" o "facultades" otorgadas de forma excluyente (derechos reservados) o supletoria (derechos concurrentes) por las leyes fundamentales. De esta manera el federalismo está regulado formalmente de manera muy clara por la constitución. No así su función social, donde su funcionamiento ha sido más o menos deficiente, haciendo estados más o menos integrados al quehacer nacional y estados más o menos desarrollados. En consecuencia el federalismo sólo podrá actuar funcionalmente cuando se presente en forma equilibrada y homogénea en sus grados de integración y en sus niveles de desarrollo.

1. Federalismo y Control Político

Es equilibrio, es decir, mayor integración de todos los estados de la unión, así como el incremento en las condiciones de vida de la población -las metas políticas del federalismo- ¿será viable por intermediación del programa nacional de solidaridad o éste sólo atemperará el potencial de los viejos anhelos de justicia de la población mexicana?. Lo cierto es que estamos frente a dificultades estructurales a las cuales se suman las de tipo coyuntural. Ambas se relacionan con el problema del poder.

Debe tenerse presente y no olvidar, que poder y federalismo son dos conceptos firmemente imbricados. Se reconoce así, que el federalismo es una técnica de poder. La teoría política lo señala como una técnica porque respondió a la finalidad del liberalismo, correspondiente con la división del poder para asegurar las libertades individuales. Se concibe de esta manera, como la "división vertical o territorial del poder", siendo complemento de la otra división que se denomina horizontal o funcional también orientada por la división de poderes. Por eso se considera que junto a la clásica tripartición del poder, aparece en el Estado moderno la división vertical o territorial que da origen a la forma estatal federal, es decir, como la forma más acabada para regular las relaciones del poder entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

Esa misma teoría política establece que cuando se crea la forma federal únicamente se contaban dos protagonistas: gobernantes y gobernados, los detentadores del poder y los destinatarios del poder, como lo señalaba Karl Loewenstein. La dinámica de esa relación de poder requirió necesariamente de los medios que posibilitaran la convivencia social de ambos grupos.

Para ello fueron creadas las instituciones, con determinadas funciones de control, para salvaguardar el orden. Loewenstein sintetiza esto en dos tipos de controles: horizontales, que operan en el cuadro del aparato estatal como "intraórganos" en el caso de que operen dentro de uno y mismo detentador del poder (en el Parlamento, cuando hay dos cámaras, v.gr.) o como "interórganos", en el caso de que operen entre diversos detentadores del poder (se da siempre entre órganos;

entre el Parlamento y el Gobierno. Por ejemplo el veto del Presidente norteamericano a una ley del Congreso; la disolución de la Cámara de Comunes por el Primer Ministro, etc.). Ambos controles se asientan en la Constitución limitando la concentración del poder en un solo detentador.

Los controles verticales son los que operan al nivel en que la maquinaria estatal se enfrenta con la sociedad política. Es así como aparece en primer término el federalismo junto con el pluralismo (representado por la multitud de intereses de los grupos de una comunidad estatal) y el reconocimiento jurídico de los derechos y garantías individuales(2) que encarnan la dignidad del hombre.

Para Carl Schmidt esos controles vendrían a ser una serie de principios constitucionales, que se compendian en tres: principio de legalidad, según el cual ningún acto es válido si no es ejecutado conforme a una norma de derecho; principio de representación, ninguna autoridad está investida de poder si no tiene la representación que le ha sido conferida conforme a los medios previstos por la ley; principio de distribución del poder, que establece que la libertad es principio absoluto y la restricción es la excepción para el ciudadano; para la autoridad rige el principio inverso.

No obstante, frente a esos principios debe tomarse en cuenta que el funcionamiento de una organización social, en donde se interrelacionan detentadores y destinatarios del poder, por la evolución y complejidad de esa misma sociedad, aparece el fenómeno político de la burocracia, que rompe con la dicotomía gobernantes-gobernados y "junto a los detentadores del poder aparecen los ejecutores del poder compartiendo el poder. Esto lleva a una presión del sistema federal, al verse afectado por la presencia de la burocracia estatal del gobierno general, que se convierte en un factor primordial en el proceso de centralización de las decisiones"(3).

¿Cómo se sintetiza en la sociedad mexicana la relación poder y federalismo? Esa síntesis se da en la adaptación de la organización política a las necesidades sociales: un Estado federal en donde el poder político se orienta a la consecución del bien común. Sin embargo, esto último, que es lo deseable, se ha trastocado y el proceso del poder ha permitido, contrariamente, el desequilibrio de nuestro sistema federal. Lo político se colocó por encima de la República.

El federalismo político, como lo hemos indicado, permitió la organización del conjunto de las instituciones públicas y, así mismo, logró homogeneizar los intereses de grupo alrededor del representante del Ejecutivo Federal garantizando la paz social y consolidando el predominio del poder Ejecutivo, que representó la instancia central de unidad del Estado: la legitimidad política. El Congreso se consideró así representante de la soberanía popular y la fracción hegemónica - los detentadores del poder- se reflejó en el Ejecutivo. En consecuencia los federalismos económico y social quedaron dentro de la influencia del político.

Afirmamos lo anterior, porque el crecimiento económico y social del México posrevolucionario se logró mediante instituciones y estructuras de control eminentemente políticas. La primera institución fue el presidencialismo, definido como la forma política del federalismo político. Se caracteriza en el "depósito autorizado por parte de la sociedad de un enorme poder en manos de un solo individuo". Su única limitación: seis años, con ausencia de pesos y contrapesos republicanos. La segunda institución de control es una estructura autoritaria "que abarca instituciones campesinas, obreras y gremios de lo más diverso incluidos comerciantes y empresarios. Este control se ejercía fundamentalmente a través de un partido mayoritario que propiciaba un cierto juego electoral, pero siempre bajo control del Ejecutivo o de los ejecutivos locales de tratarse el caso"(4). Las otras dos instituciones fueron los cuerpos policíacos y el ejército.

El ejercicio de ese control permitió consecuentemente una estabilidad política que se debe a un periodo de crecimiento acelerado y prolongado. El crecimiento de México, aunque profundamente inequitativo, propició satisfacción de expectativas de ascenso y mejoría. A ello, dicen algunos analistas, habría de sumarse la movilidad social fomentada por el Estado mexicano a través de su sistema educativo en expansión y abierto(5).

Sin externar demasiadas preocupaciones por la calidad de la vida que el llamado sistema político brindaba a la ciudadanía Reyes Heróles señala que dicho sistema funcionaba de diversas maneras. A los sectores campesinos más desprotegidos se les proporcionaba tierra. A los emigrantes del campo a la ciudad, empleos, mal remunerados pero empleos al fin, algunas prestaciones y educación gratuita. A las clases medias un consumo razonable y la libertad de, a través de la educación superior, acceder a géneros de vida diferentes; a los poseedores del capital la garantía de una cierta continuidad en los proyectos y políticas generales lo cual les brindaba, si no certidumbre, sí límites al cambio. A los sectores políticos y administrativos múltiples prebendas, poder político y económico, niveles altos de ingresos y un género de vida comparable al de la más pujante de las burguesías. "Suena genial, funcional, sin duda, quizá por ello los mexicanos, trepados voluntaria o involuntariamente en el llamado sistema (político) o lo defendíamos abiertamente como una situación sui generis, incomparable o, más sencillo, dejábamos que las cosas siguieran adelante".(6)

Tal forma de control político permitió el crecimiento económico y propició la industrialización del país. Pero se requirieron ciertas condiciones que llevaron a lo aquí reiterado: a la desigualdad social: por una parte a un "severo control salarial, de prestaciones y condiciones de trabajo" y, segundo, otorgar "a la contraparte, el capital, un esquema de acumulación muy atractivo".

Es ese el esquema sobre el cual la burocracia, insertada en las administraciones federal y estatales guió al país en la época posrevolucionaria. Ello se hizo sin una

efectiva limitación al poder político. Limitar el poder político significa limitar a los detentadores del poder. Sin embargo, el conjunto de la población mexicana es ajena, extraña a los detentadores del poder instituidos. Como diría Loewenstein, desconfía de sus gobiernos, de sus representantes en el Congreso, de los tribunales y sus jueces y con todos ellos de la Constitución misma. Esto describe una desvalorización de ésta última como consecuencia del distanciamiento entre detentadores y destinatarios del poder así como a la insatisfacción de las necesidades de los mismos destinatarios. Ambas conclusiones ponen de manifiesto una crisis del Estado y de la democracia y la falta de eficaces controles horizontales del poder en la sociedad.

Para comprender la naturaleza de un sistema político en una sociedad estatal concreta deben ser distinguidos tres grados en el proceso político de acuerdo con nuestro mismo autor: uno, ¿cómo obtienen los detentadores del poder su ejercicio? (instalación o nombramiento de los detentadores del poder); dos, una vez obtenido el poder ¿cómo será ejercido? (asignación jurisdiccional y distribución de las diferentes funciones relevantes para la vida de la comunidad entre los diversos detentadores del poder); tres, ¿cómo será controlado el ejercicio del poder político por los detentadores -uno o varios- del poder? Tal es el núcleo del Estado constitucional.(7)

En suma, el federalismo mexicano no ha sido capaz de controlar o atemperar al poder político. Su evolución ha ido en el sentido de un reforzamiento de los poderes centrales en detrimento de los estados federados. En el capítulo V explicamos detalladamente los distintos aspectos que explican la problemática de este fenómeno social. Pero importa, ahora, tratar de desentrañar el fondo de tal paradigma. Y ello radica, creo yo, en intentar una revisión general de algunos de los rasgos de las estructuras administrativas para, posteriormente, proponer algunas perspectivas del futuro del federalismo.

Empezar por los orígenes siempre es imprescindible. La centralización es inherente al estado moderno. Ya lo anotamos junto con Omar Guerrero. Todos los estados están centralizados porque sus funciones básicas tienen un carácter nacional, general y público: servicio exterior, defensa, hacienda, justicia e interior. "Pero existe una cuantía diferencial de centralización según dictado de la historia y la cultura de cada pueblo, de modo que los británicos y angloamericanos representan la parte baja de la escala y los franceses la más alta, en tanto que los alemanes ocupan el punto intermedio. México ocupa un sitio junto a los franceses"(8).

Conforme a esa historia está claro que nuestro país recibió una administración pública centralizada heredada "por las prácticas intervencionistas hispánicas principalmente las establecidas por la Casa de Borbón; asumida por los espacios dejados por los estamentos y por los espacios no llenados por la burguesía y el proletariado"(9).

En qué consistía tal organización centralizada de similitud francesa. Debe

señalarse que España fue seguidora del sistema organizativo francés, y organizó su sistema provincial teniendo como eje la institución de la Prefectura que en el país lbero tomó el nombre de Gobernador Civil. En consecuencia nuestro país adopta también dentro de su estructura ese cargo, pero de igual modo los vicios de tal figura política, de lo cual hace valiosos testimonios Ramos Arizpe en su Alegato contra el Centralismo, al destacar que las provincias mexicanas estaban gobernadas por déspotas los cuales tenían en el cohecho, la intriga y el favor los medios para alcanzar tales puestos.

Los prefectos en Francia constituyen la escala superior de la administración, administradores profesionales, correlato de la famosa "Administrative Class" del "Civil Service" inglés: "Ha llegado a ser el tipo mismo del administrador profesional superior, en contacto necesariamente con la capa política, pero cuya posición se basa especialmente en una técnica administrativa objetivada, técnica que por su carácter superior y abstracto subordina todas las técnicas materiales -ingeniería, sanidad, derecho, economía, policía- que pululan en el aparato de la administración, y somete los "sprints de corps" y las unilaterales visiones tecnocráticas que animan siempre a estos servicios especializados. Por el contrario -señalan los autores españoles- nuestro gobernador civil no ha superado la fase de su configuración como agente político, no ha logrado, en consecuencia, profesionalizarse, y su supremacía sobre los funcionarios especializados no ha pasado de ser una supremacía política, bajo la cual los tecnocratismos, e incluso la apropiación de sectores administrativos completos por parte de los respectivos cuerpos gestores, han podido desarrollarse con relativa libertad, supuesta la abdicación plena en su favor de los funcionarios estrictamente administrativos".(10)

García de Enterría explica que la administración de los gobernadores españoles lejos de ser tecnificada y profesional es absolutamente servicial, responde a intereses políticos y al sistema de botín: "No se pondrían nunca en duda el carácter político de estos agentes, su condición de instrumentos de dominación del partido en turno, su función principal de muñidores electorales, como pieza esencial de la máquina caciquil y de partido. Fue siempre la clase política y no la administrativa la titular de estos puestos, que siempre también se repartieron con arreglo a la más estricta fórmula del "spoil system": el botín pertenece a los vencedores".(11)

He ahí la fuente del patrón de comportamiento, que se remonta hasta nuestros días, de los políticos que ansían afanosamente ser gobernadores en las distintas entidades federativas.

En cuanto a la administración pública mexicana en general, es importante anotar las tendencias históricas estructurales que definen el tipo de nuestra administración. Guerrero identifica tales tendencias: a) actividad creciente, amplia y diversificada del Estado en el seno de la sociedad, interviniendo en las distintas esferas social y económicas a través de empresas públicas; b) formación de un espacio público en expansión, que implica un variado ejercicio gubernamental por medio de la

administración interna; c) creación de un modus operandi peculiar del Estado por medio de organismos descentralizados y empresas públicas, las cuales han estado en actividad desde el siglo XVIII; d) establecimiento de la economía de Estado, formada por actividades económicas encaminadas a la intervención directa del Estado mediante sus empresas y su injerencia a través del fomento de la industria; efecto formativo y multiplicador de las revoluciones sobre la administración pública. "Las revoluciones han aumentado cuantitativa y cualitativamente el organismo y los cometidos del Estado, principalmente las instituciones descentralizadas. Las dos Reformas y la Revolución de 1910 escogieron a este tipo de entidades para efectuar sus medidas reivindicadoras: la primera Reforma hizo que el Estado asumiera la enseñanza por medio de la dirección General de Instrucción Pública; la segunda Reforma recuperó la asistencia pública por medio de la Dirección General de Beneficiencia Pública; la Revolución de 1910 revirtió el dominio del petróleo y los ferrocarriles en beneficio de la nación y los entregó al Estado..."(12); f) institucionalización del procedimiento de expropiación para el establecimiento de las grandes instituciones descentralizadas; g) formación de relaciones económicas institucionalizadas entre el Estado y el capital, mediante la práctica del fomento desde 1830, por medio del Banco de Avío y la incipiente burguesía industrial. Siguió al Banco la Dirección General de la Industria Nacional para organizar a los empresarios industriales. Continuaron Nacional Financiera y Somex como propiciadores de la creación y desarrollo de la empresa privada; h) centralización irrefrenada en el Estado nacional, representada en el artículo 27 constitucional (hoy reformado). "La centralización dio pauta a la acumulación de capital y la formación del patrimonio del Estado como base material de sus fuerzas interiores. La centralización favoreció el crecimiento económico y la ampliación del bienestar social dando pie al milagro mexicano". Estas tendencias han estado presentes en los 179 años de existencia del Estado mexicano.(13)

Las anteriores ocho tendencias nos permiten mirar el panorama de cómo es que nuestra administración pública ha venido creciendo y actuando en las diferentes áreas de la vida social y comprender con mayor claridad los fundamentos de la operatividad del federalismo económico, el político y el social. No obstante esa trayectoria, ha quedado demostrado que la creciente actividad estatal no ha permitido, hasta ahora, el crecimiento y desarrollo de las facultades y condiciones cualitativas de la población mexicana: alguien tenía que pagar los platos rotos de ese ensueño que algunos llamaron el milagro mexicano hermano conceptual del sistema político mexicano según Reyes Heróles.

Respecto al federalismo económico, hicimos un recorrido de las políticas de gobierno -desarrolladas por las estructuras de la administración- cuyos fines se orientaban a la pretensión, siempre manifiesta, de promover en forma simultánea los intereses específicos de los estados y los generales de la nación; de modificar las prácticas centralistas y de fortalecer el pacto federal. El juicio que podemos establecer de nuestra administración es el de la Ley de Gresham de las organizaciones: "la rutina diaria desplaza a la planeación innovativa". El fomento económico, el planteamiento

de proyectos, la constitución de Comisiones Hidrológicas y de Comisiones Intersecretariales, todos en sus inicios representaron una innovación, pero al paso del tiempo sus alcances y resultados no fueron los plenamente esperados. Por un lado, la influencia de los tiempos políticos sexenales, pero también porque dichos cuerpos se limitaron a cumplir con su tarea rutinaria, con su tarea diaria "según fines precisos, en tanto que la tarea de reflexión sobre la propia organización, la tarea de planeación a larga escala... (fue) por esencia indeterminado, (fue) sistemáticamente dejada de lado: daily routine drives out planning".(14)

Los fines de nuestro federalismo económico se han cumplido relativamente, porque la organización administrativa se ha limitado a vivir orgánicamente sobre bases centralistas de sustentación, bases que han configurado su estructura general. Las acciones de las secretarías de Estado en la gran mayoría de las veces responden a percepciones políticas más que a una significación de renovación estructural, cayendo en omisiones y desviación de objetivos sociales. Por influencia del sistema político, como derivación de la quimera centralista, se ha engendrado lo que se conoce como fórmulas patológicas de la burocracia que afecta el carácter público de la administración. Los funcionarios de los organismos gubernamentales pierden de este modo su rasgo común por otro de tipo reservado, en un sistema de intereses personales. La génesis de este cambio se ha explicado en el sentido de que la administración pública y su cuerpo burocrático resultaron víctimas del proceso inflacionario, dañándose los ingresos de los centros nerviosos del sistema y la prestación de los servicios públicos. Como resultado de ello se ha presentado el conocido prebendalismo o feudalismo prebendario.

John Kenneth Galbraith en su obra la sociedad opulenta (15) a ese propósito señala que "el empeoramiento de los servicios públicos durante los años de la inflación no ha pasado desapercibido. Sin embargo existe una fuerte tendencia a considerarlo como una desgracia accidental -como algo que, a semejanza de un chaparrón durante una excursión campestre, sólo viene a estropear un poco un momento agradable... Este es un punto de vista completamente erróneo. La discriminación contra los servicios públicos constituye un rasgo orgánico de la inflación. Nada debilita tanto al gobierno como una inflación continuada. La administración pública de Francia durante muchos años, la de Italia hasta hace poco tiempo y la de otros países europeos y de numerosos países sudamericanos, han sido minadas y profundamente erosionadas por los efectos de una prolongada inflación. El desequilibrio social se refleja en la incapacidad para hacer respetar las leyes, incluyendo significativamente aquellas que promueven y protegen la justicia social fundamental, y en la imposibilidad de mantener y mejorar los servicios públicos esenciales. Una de las consecuencias del desequilibrio que se ha producido ha sido un sentimiento de frustración y de profundo descontento".

A lo anterior, De Enterría agrega que esa distorsión ha forzado a la burocracia a desplazarse hacia formas auténticas de feudalismo prebendario según lo ha expresado

sociológicamente Max Weber: "El servidor patrimonial puede obtener su sostén...mediante apropiación de probabilidades de rentas, derechos o tributos. (Estas) formas de sostenimiento deben llamarse prebendas cuando se confieren de un modo renovado, con apropiación individual, pero nunca hereditaria. Se llama prebendalismo a la existencia de una administración mantenida principalmente en esta forma...Existe un feudalismo prebendario cuando se trate de la apropiación de prebendas, o sea rentas, que se valoran y conceden según determinados servicios...(y) la apropiación es únicamente personal en correspondencia a determinados servicios"(16) siendo el dinero su principio rector.

Otra consecuencia de esa deformación de los principios o valores: sus intereses son lo importante ante los objetivos de la organización. Ello lleva a solo "una presencia puramente parasitaria de los funcionarios con formas típicas como el ausentismo, la reducción de la jornada y del calendario laborales, la multiplicación y compatibilidad de funciones públicas y de éstas con funciones privadas. No es ni mucho menos lo más grave de esta situación la obligada disminución de rendimiento sino... antes bien se convierta en un elemento parasitario de la misma, considerando a la organización como la ocasión de un simple ingreso adicional, como algo, pues, que debe sostenerle a él, invirtiendo precisamente el principio básico de la organización"(17).

Como epílogo a lo anterior, el prebendalismo y el parasitismo conducen a un derrotero de graves consecuencias: rigidización de las estructuras administrativas, lo cual constituye -siguiendo con Enterra- una suerte de patrimonio de cuerpo, lo que vulnera la idea de la burocracia como un simple instrumento racionalizado de la organización, llamado a sostener a ésta en su objetividad e impersonalidad, y en modo alguno a obstaculizarla o mediatizarla. Y concluye: si el parasitismo ha logrado una situación favorable, en virtud de ella se opondrá por todos los medios a una alteración de todo el sistema organizativo que la hace posible.

Se hace oportuno, ahora, retomar nuestra pregunta anterior: ¿será viable, por intermediación de solidaridad impulsar los anhelos de justicia y de bienestar social de la población? ; al mismo tiempo se presenta otro cuestionamiento: ¿podrá alterar o modificar el entretendido burocrático de las administraciones federal y estatales y disminuir su esfera de influencia y de participación, dando acceso a otros nuevos grupos dentro de las estructuras gubernamentales y del poder? y, finalmente, ¿tal acción, al reducir la presencia política de gobernadores y servidores públicos, mostrándolos como poco eficaces en sus cometidos revertirá el centralismo político?

La actividad del programa de solidaridad ha dejado entrever que se está propiciando un trastocamiento de las estructuras de la organización formal de nuestro sistema federal: de las "potestades" y de la relación del gobierno de la federación con los gobiernos estatales y municipales. También se perciben modificaciones en cuanto a la forma de trabajar de las dependencias de la administración pública federal. En el primer caso, los gobiernos estatales no tienen el control pleno de los recursos

destinados a los municipios por solidaridad. Estos se hacen llegar directamente, sin intermediaciones administrativas o burocráticas, a los beneficiarios, para hacerlos rendir al máximo con la participación de los grupos interesados. Esto, a su vez, ha propiciado que los grupos tradicionales resolutores o tramitadores de las demandas de las comunidades, encabezados por los "representantes locales", comúnmente llamados caciques, vean disminuida su presencia y su fuerza al dejar de ser ellos los intermediarios con las autoridades municipales o estatales. Anteriormente había municipios que no tenían recursos ni para cubrir el pago de sus empleados; ahora, con el apoyo económico pueden construir escuelas, caminos e incluso otorgar por su conducto los medios financieros a campesinos temporaleros o productores en general.

Esto se está concretando al capacitar a los líderes más avanzados de los Comités de Solidaridad (estructura creada por el programa para la organización social) para que, "potencialmente, puedan ser promovidos hacia la esfera del gobierno municipal. La capacitación de cuadros para posiciones políticas incluye todos los niveles de la administración municipal y diputados locales y federales. El camino a los cargos públicos pasa por la creación de nuevos interlocutores que fracturen las mallas caciquiles que frecuentemente monopolizan la función del gobierno municipal y, a la vez, sirvan de aliados federales en caso de que se requieran contrapesos locales a grupos de poder regional o estatal".(18) No obstante, esta acción aún no llega a todos los municipios. En septiembre de 1992 se hablaba oficialmente de 140 mil Comités en 1 800 municipios de todo el país.

En los sectores de la administración federal lo que años anteriores eran sus compartimentos estancos, ahora están siendo invadidos por solidaridad. En educación, ya lo mencionamos, solidaridad se está encargando de impulsar las reparaciones de escuelas que por años y años, con muchas razones de por medio, la rama responsable no había considerado importante o en los niveles intermedios se diluían los recursos o dilataban su aplicación; en salud, solidaridad posibilitó la construcción de 939 unidades médicas de primer y segundo nivel en tres años. Y en los años 1989- 1991 el programa propició la inclusión de 10 millones de derechohabientes al sistema del Seguro Social(19). Del mismo modo, se asignaron recursos para renovar equipos y dar mantenimiento a hospitales y clínicas regionales.

En materia de electrificación rural apoyó a comunidades rurales y localidades urbanas para que la dependencia responsable ampliara sus trabajos y cumpliera por igual a los demandantes de este servicio, aun en los lugares más apartados como en las sierras de Oaxaca y Chiapas. En dos años se electrificaron 4 781 centros rurales de población y 2 252 localidades urbanas. Para contar con más sistemas de agua potable y alcantarillado se coordinó, con diferentes gobiernos estatales, con gobiernos municipales y con la participación de las comunidades aportando éstas su mano de obra para abrir zanjas e incluso colocar los tubos conductores, el trabajo de este tipo con amplios resultados: 3 553 sistemas construidos y reparados. Así mismo, en un día se entregaron vía presidencial 500 mil escrituras y títulos a los habitantes de colonias populares en todo el país evitando que la regularización siguiera siendo sólo una

oferta política, "entregando más de lo equivalente a lo entregado en los últimos 15 años".

Es decir, rompiendo esquemas burocráticos, omitiendo o dando vuelta a trámites técnico-administrativos, solidaridad ha desnudado a sectores gubernamentales de su manto de ineficacia e ineficiencia, así como de sus marcos corporativos como sería el caso del mismo INFONAVIT y las concesiones a los líderes sindicales para la construcción de casas habitación por intermediación de éstos. El punto es, que si se saltan o se omite el uso de ciertas estructuras, normas y procedimientos de organización federal ¿esto va a significar una nueva forma de distribución del poder? ¿una recomposición del poder? o bien ¿se dará una mayor concentración y centralización del poder?.

Ante la incapacidad hecha explícita, el presidente se está convirtiendo en el definidor de múltiples acciones, proyectos y obras que demanda la población y que asume solidaridad como responsabilidad. Como consecuencia de todo ello, por un sano propósito de intentar reivindicar grandes males, se da paso a otra realidad: una mayor presencia presidencial, que se legitima por los resultados positivos que la sociedad percibe y ve concretamente. Por otro lado, ante la incompetencia congénita o por la actitud lerda de los más, tan solo unos pocos tienen el poder de decisión y de ejecución. Estos serían los nuevos grupos, con un perfil de eficientes y eficaces, los que se incrustarían en las estructuras del poder. (Así lo han expresado los últimos presidentes del PRI: que su partido estaba triunfando por la definición de una nueva imagen y en el perfil de sus candidatos a los puestos públicos; sin embargo no ha ocurrido así como fórmula política en materia electoral. Tal fue el caso del empresario candidato al gobierno de Michoacán. Cierto, ganó las elecciones pero fue impugnada su victoria, decidiendo el ejecutivo federal poner a un sustituto para garantizar la paz social en esa entidad. Situaciones similares ocurrieron en San Luis Potosí y Guanajuato. El fondo de esto fue que la sociedad consideró que su voto no se tomó en cuenta).

La ampliación o acentuamiento del centralismo es un fenómeno que se comenta públicamente, lo que viene a comprobar las tesis anteriores. Se señala que mediante el programa de solidaridad el presidente "controla a los gobernadores, busca recobrar la credibilidad del PRI y debilitar a la oposición y, sobre todo, centraliza y fortalece su poder. Para algunos gobernadores, el ejercicio del poder centralizado en el presidente es una facultad constitucional. Para la oposición...el desmedido poder del actual gobierno...vulnera la autonomía de los estados y convierte el federalismo en letra muerta, principalmente cuando se trata de repartir los recursos financieros".(20)

Otras opiniones resaltan que el presidente despacha más tiempo en provincia que en Palacio Nacional promoviendo el programa nacional de solidaridad; esto último se ha justificado. A decir de Corona del Rosal, porque el burocratismo y el autoritarismo alejaron al gobierno y a sus instituciones del pueblo, obligando al presidente a moverse a gran velocidad por todo el país para cumplir con mandatos

que a veces no ofreció pero por su vencimiento él ha tenido que asumir toda la responsabilidad para resolver las demandas sociales que no son atendidas por los propios gobernadores. Ante tal manifestación de centralización "obligada", se establece, por algunos analistas, una consideración esencial: la presencia de una crisis de las instituciones de gobierno. Ante tal crisis, "el presidente gobierna el país sin la burocracia y sin su partido y las decisiones las toman en el seno de un grupo privilegiado..."

En cuanto gobernar sin la burocracia, solidaridad está buscando insertarse como un programa de organizaciones comunitarias. Se apoya por igual a municipios gobernados por el PRD o el PAN, el PARM, PFCRN o el PRI. Pero lo que hace es trabajar no con los partidos políticos sino con sus organizaciones. Y las organizaciones que presentan proyectos viables susceptibles de apoyo, se les entregan recursos, dejando a un lado la filiación política. Las estructuras partidistas se tornan secundarias. Las organizaciones, la sociedad toda, entiende que sólo hay un camino seguro para satisfacer sus demandas. Con solidaridad el mexicano vuelve a confirmar su convicción y su visión historicista de que nunca podrá alcanzar ni obtener beneficio alguno o satisfacer sus necesidades más inmediatas, si no ocurre solo y por acción presidencial. Para él, las otras instancias de gobierno o autoridades secundarias no cuentan, por incapaces e ineficientes. Y si cumplen en algo, es por y a consecuencia del influjo del representante del poder ejecutivo.

Por último, en el estado de Baja California, el gobernador Ernesto Ruffo Appel manifestó su preocupación porque los recursos de solidaridad podrían romper con la institucionalidad de su gobierno, al comentar que en algunos casos ese programa realiza obras sin tomar en cuenta la participación y sin dar informes de sus propósitos ni al gobierno estatal ni a los municipales. El resto de los gobernadores no se han manifestado mínimamente al respecto.

Ante este proceso, lo que observamos es un paradójico fenómeno de centralización. Por tanto ¿es viable interponer, como contrapeso, una efectiva descentralización?. Es difícil hacer una aseveración en sentido positivo en términos absolutos. No puede negarse su utilidad para romper el nudo gordiano del centralismo, más cuando ésta se considera por los estudiosos como una vía segura para el desarrollo regional. Esta posición de cautela se debe a que su viabilidad y su profundidad están limitadas por la voluntad política.

Debemos establecer: descentralizar para qué. Cuando la descentralización y desconcentración de la administración pública federal se ha llevado a cabo, se ha procurado como un método para hacerla más eficaz en sus funciones y para emplearse como un mecanismo desactivador de migraciones y para llevar las soluciones al lugar mismo en donde lo demandan las necesidades sociales. Más tarde se le agregó a esta fórmula, tratar de otorgar mayores atribuciones y facultades a estados y municipios. Pero el problema real se inscribe en qué dar en más o menor medida a unos u otros. Porque la descentralización puede servir para fortalecer

mayormente a los grupos políticos locales. O funcionar para hacer gobernadores ocupados y preocupados por intereses personales y de grupo. O también para propiciar presidencias municipales con medios y recursos a disposición de caciques locales. O para que accedan sin mediación alguna a puestos públicos personas con el propósito único de enriquecimiento.

Veamos dos o tres casos para ejemplificar lo anterior sin ningún interés particular. En el norte del estado de Sinaloa tiene su área de influencia el denominado grupo "Corerepe" integrado por agroindustriales exportadores y comercializadores de insumos agrícolas. Se dice que está representado por Ernesto Ortigón Cervera, Guillermo Elizondo, Eduardo Labastida Ochoa, hermano del ex-gobernador Francisco Labastida e Ignacio Borquez, estrechamente vinculados con los latifundistas del sur de Sinaloa, como Robinson Bours y Reinaldo Ramos. Su influencia se considera tal, que llegan a desempeñar un papel importante en la selección de presidentes municipales. En el sur del estado el grupo de poder está ligado al turismo, la minería, la pesca, la ganadería y los bienes raíces, siendo sus miembros más prominentes la familia del exgobernador Antonio Toledo Corro.

En el Valle de Culiacán otros grupos sustentan su poder económico en la horticultura y la agroindustria. Entre sus personajes más destacados figuraba Manuel J. Clouthier cuyas propiedades antes de morir ascendían a 5 mil hectáreas de tierras, una arrocera, algunas empacadoras, concesiones de tractores y camiones Ford, constructor y dueño de bienes raíces. Otro grupo y familias destacadas son el grupo de los "griegos", horticultores y concesionarios de maquinaria y las familias Ortiz Gallardo, Rodarte, Gastelum, Saracho, Ritz. En la rama comercial los Zaragoza, Ley y Coppel, que concentran supermercados, mueblerías y otros negocios en el noreste de la entidad.

En el caso de Oaxaca, por señalar sólo un aspecto, en la llamada Región de la Costa, hasta hace poco la más incomunicada del estado, se ha caracterizado por la violencia ejercida por las familias caciquiles; Iglesia Masa en Jamiltepec, la familia Baños en Pinotepa y los Schemberg en las zonas cafetaleras. En el Estado de México, se sabe que la gubernatura y las demás posiciones políticas como senadurías, diputaciones y presidencias municipales han estado bajo el control del grupo político llamado "Atacomulco", con una presencia de más de 40 años. Ha tenido como cabezas principales a Isidro Fabela, Alfredo del Mazo Velez, Gustavo Baz y en los años recientes Carlos Hank González. O en el estado de Hidalgo, donde unos cuantos grupos políticos destacan en el medio local e incluso nacional, como los Lugo Verdusco, Lugo Gil, Rojo Gil o los de Corona del Rosal y Sánchez Vite.

De gobernadores ocupados en intereses particulares destaca, sin mayor búsqueda, el caso reciente del gobernador de Tabasco quien luego de tres años de desempeño fue destituido por el presidente el día 28 de enero de 1992. Lo hecho por aquel fue una expresión "de despotismo, de autoritarismo, de corrupción, nepotismo y prepotencia". Familiares y amigos cercanos realizaron negocios de miles de millones

de pesos, además de su sugerida participación junto con funcionarios de su gobierno, en la compra de acciones del Banco de Cédulas Hipotecarias. O bien el caso de Chiapas, donde el problema de la tenencia de la tierra se presume responde a intereses de funcionarios de ese gobierno. Los comentarios en la prensa de ambos sucesos son agrios: "...no son estados de una unión. Son islas concesionadas...de caciques que avasallan a los mexicanos de esas provincias, constitucionalmente: partes integrantes de la federación, por eso...no son responsables ante nadie. Impunemente roban y saquean la hacienda pública, hacen negocios con su familia, mandan asesinar, encarcelan...Son la barbarie en el poder absoluto...Así son los dos gobernadores que padece la nación..." (21) Es oportuno recordar aquí, el sonado caso del gobernador de Nayarit, Celso Delgado, en cuya entidad, al llevarse a cabo la evaluación de la Primera Semana de Solidaridad, se hizo evidente, ante el presidente, el mal uso y desviación de los recursos entregados a ese gobierno así como la nula ejecución de obras. Para justificarse el gobernador pidió la renuncia a todo su gabinete.

En el nivel municipal ejemplos recientes se han observado. El más comentado fue el del expresidente de Naucalpan, Borge Marín, a quien se le acusó de un faltante de 3 mil millones de pesos. Se le encarceló. Posteriormente devolvió 2 mil millones y fue liberado. Se ha conocido de muchos casos más sin importar su filiación política, sean del partido oficial o de los de oposición, como en San Luis Potosí, donde miembros del Congreso Local solicitaron -el 29 de enero de 1992- al Procurador General de Justicia estatal proceder en contra del ex primer regidor del municipio de Tanlajas, Felipe Alberto Rosa Angela, por presunta malversación de fondos del presupuesto destinado a ese ayuntamiento. O en el Estado de México, municipios de Otumba y el Oro, en donde se solicitó la destitución del presidente municipal por incumplimiento de obras y una auditoría al ayuntamiento para aclarar el manejo de los recursos, respectivamente. (22)

En estas condiciones de la realidad política, la descentralización tiene que ser una acción gubernamental manejada con inteligencia. Si a actitudes de deformismo gubernamental, de una visión apolítica en el uso y abuso de los medios del poder -dicho en otras palabras, como acción de politiquería- se sumaran atribuciones a los estados mediante un formalismo descentralizador, seguramente se producirían actos, no se hasta que niveles pero sí pueden imaginarse, ajenos a un Estado de derecho. Y evitarlo es lo que al gobierno federal corresponde como facultad reservada. Esto es lo que dificulta la descentralización. No obstante habría quienes explicarían, no sin razón, que los sucesos estatales son consecuencia misma de las decisiones del centralismo que, al tener que repararlos, producen mayores costos sociopolíticos y una disminución en la credibilidad de la democracia.

Como parte de los medios empleados para romper los compartimentos políticos, el régimen actual ha alentado la participación social, misma que se presenta en diferente grado. Los grupos más organizados están teniendo mayor protagonismo. Se ha aceptado el triunfo del Partido Acción Nacional en la gubernaturas de Baja

California y Chihuahua; y por negociaciones políticas, en Guanajuato, la gubernatura interina. En mayor medida la oposición ha obtenido triunfos en municipios importantes del país. Cabe preguntarse: ¿los triunfos de la oposición son un recurso útil para fortalecer el federalismo? La respuesta inmediata es sí, pues esto propicia una mayor democracia dentro del sistema político pues abre el gobierno a otras opciones políticas, a otras formas de buscar el beneficio común. Pero cuánto se fortalecerá y de qué manera. A nivel de las gubernaturas la experiencia es muy reciente por lo que habrá que esperar a la conclusión de los periodos estatales para evaluar el desempeño y los beneficios alcanzados. A nivel municipal los resultados no se observan favorables en su totalidad. Se han sucedido ayuntamientos de oposición con una buena calificación entre la ciudadanía y otros, en donde el uso personal de los recursos ha deteriorado la imagen de los partidos.

Podemos inferir de esto último, que el federalismo no se está fortaleciendo en la medida en que podría hacerse, con la participación y corresponsabilidad en el gobierno de la oposición, por la actitud de los servidores públicos. El puesto público continúa siendo considerado como botín político.

La participación social es algo que no está arraigado en las costumbres y tradiciones de nuestra sociedad. Será importante si se torna en parte de la cultura, como fórmula para oponerse al centralismo nacional y local. La participación no deberá ser sólo una norma para lograr menos Estado y más sociedad, sino más bien, el mismo Estado, pero ordenado y orientado por una mayor presencia de todas las organizaciones de toda la sociedad y no exclusivamente por unas cuantas. Este es el reto, así lo considero, de la política y de las políticas; si la sociedad se organizó en un Estado, es la sociedad la encargada de obligar a la máxima organización social, al Estado, a cumplir sus fines. El Estado debe ser la "sociedad en acción" vinculándose sociedad y Estado a través de las instituciones. "Asentada la sociedad, a través de sus peculiares vehículos, en las instituciones, se obtiene que la existencia de más sociedad no se traduzca en menos Estado. Estado y sociedad, conectados estrecha e institucionalmente, se dan sustento y es posible conseguir más y mejor sociedad y más y mejor Estado. Es la pluralidad social en la unidad del Estado. El Estado resulta así "la sociedad en acción", en movimiento, que lejos de excluir incorpora e integra".(23) Además, la participación política es necesaria para que la democracia deje de ser una utopía, como medio para la justicia social, pues "al perseguir fines sociales, la participación política adquiere una nueva dimensión y la democracia pasa a ser un conjunto de reglas del juego, a ser un rumbo para llegar a la justicia por la vía de la libertad...La sociedad dispone de vehículos estrictamente propios para insertarse en la actividad política y la democracia deja de ser por sí y se transforma en para algo".(24) Y esto sólo lo logrará la política. De esta manera lograremos revitalizar al sistema federal.

Quién, entonces, dirigirá este proceso. ¿Nuevas instituciones? Pero, sin nuestra institución fundamental, el presidencialismo, ¿sería posible lograr un equilibrio social sano? ¿Debemos, por tanto, aceptar que ésta debe permanecer vigente? La respuesta

conforme a lo expuesto en el presente trabajo, es que sí. Históricamente está justificada y legitimada. El poder público reside en el presidente de la república. Los empresarios mexicanos así lo aceptan: "El poder reside en el presidente y el presidente de la república dentro de sus libertades constitucionales lo usa, no hay más poder en México..."(25) Es verdad. La nación deposita en la institución presidencial el ejercicio de la soberanía. Pero debe hacerlo bajo una regla fundamental: el respeto al derecho. El poder dimana del pueblo y sólo al pueblo debe servir. Esa debe ser la esencia de la democracia: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. El presidencialismo tendrá que ser modernizado.

A este respecto Federico Reyes Heróles hace una excelente acotación. Confirma que el presidencialismo tendrá que variar tanto por motivos internos como por motivos externos. Respecto a los últimos, la inserción en "el bloque económico norteamericano para que sea exitosa supone que inversionistas de todo el mundo vean en México un sitio favorable a la inversión en el largo plazo. Ello sólo puede darse en un país cuyas reglas de convivencia son claras y estables. Con partido mayoritario o hegemónico o sin él, una ruta zigzagueante destruiría el amarre imprescindible: la certidumbre. La ley de inversiones extranjeras, por ejemplo, pero también la inserción del Estado en la vida económica, el financiamiento mismo de sus actividades, estarán mucho más sujetos al contexto internacional, es decir, que no podrán seguir el calendario sexenal del presidencialismo.

"La globalización obliga a replantear la vida política del país. México no se puede ofrecer ante la comunidad internacional en pedazos. ¿quién va a invertir en un país en el cual los genuinos intereses no pueden ser defendidos por un Judicial débil y corrupto o en un país en donde el Legislativo responde a los caprichos del titular del Ejecutivo en turno, es decir, de un solo hombre?. Ello supone necesariamente una ampliación de la vida democrática. El autoritarismo es inseguro. El autoritarismo es un mal negocio.

"En ese sentido el control por vía de un "aparatus" apoyado en formas autoritarias que impiden el libre juego de las fuerzas políticas típico de una auténtica república es contrario a la nueva estabilidad que debe ser republicana. Los sistemas de verificación deberán ser comunes en todos los ámbitos de forma que garanticen la salud de la república. Cómo imaginar a México integrado al mundo, interdependiente, con un sistema político autoritario, injusto, presidencialista, de vaivenes sexenales, cuya economía crece pero depreda y empobrece proporcionalmente. Ese México tendrá que ser otro, simplemente una república..."(26)

Deseo finalizar el presente trabajo tratando de responder a dos preguntas más: ¿será solidaridad una vía para la democracia? y la reforma del Estado mexicano ¿permitirá fortalecer al federalismo o al centralismo?

2. Estado de Bienestar, Poder Político y Reforma del Estado

En lo que se conoce como Estado de bienestar, lo hemos reiterado, el gobierno jugó un papel central. ¿Pero por qué y cómo ocurrió eso? A través de dos ejes principales: un modelo en donde el Estado asumió el rol de organizador de la anarquía y la crisis; y un modelo de hegemonía-dominación, en donde también el Estado debía atender las necesidades sociales que la "mano invisible" nunca sería capaz de satisfacer. "El paradigma Keynesiano, en donde se ubican ambos modelos, pretendía compatibilizar, por tanto, dos lógicas: una económica, orientada a la reanimación y estabilización de la acumulación capitalista, y otra política, la pacificación social y la institucionalización de los conflictos"(27) mediante la multiplicación del intervencionismo estatal y de la garantía no sólo de los derechos individuales sino también de los sociales.

Cómo se desarrolló tal paradigma en el caso de nuestro país. Fue la necesidad de participar en varias áreas lo que le dio heterogeneidad al Estado, al cubrir las insuficiencias de la sociedad y la carencia de una clase empresarial emprendedora. Por tanto, el desarrollo de la sociedad lo asume el poder estatal para evitar la prostración y el estancamiento sociales. Esa insuficiencia de iniciativa empresarial el Estado no sólo la suplió sino que estableció medios para que se desarrollaran importantes grupos de la iniciativa privada. En tal sentido, uno de los principios políticos del Estado benefactor fue posibilitar la formación de una burguesía nacional, proyecto que "parece haberse cumplido", según lo expresado recientemente por el gobierno federal, al señalar que ya existe un empresariado maduro en nuestro país. No obstante, la cuestión es saber "si la burguesía ha podido conciliar su interés económico con su interés político, si sus fraccionamientos interiores podrán ser superados por su unidad de clase, y si el Estado cederá los campos conspicuos de la vida económica".(28)

Es el orden del modelo del Estado intervencionista lo que la teoría neoliberal hoy vigente en México pretende transformar mediante la reforma del Estado. Su justificación: 1) incapacidad congénita del Estado; 2) sobresaturación de exigencias provenientes de las clases populares; 3) desenfreno de una movilización popular que produjo una ampliación enorme de los compromisos sociales del Estado; 4) reducción del tamaño del Estado por ineficiente y su privatización y, 5) pretensión de un Estado keynesiano pero sin sustentación democrática que cuestione la legitimidad de la autoridad en el poder.

Las anteriores razones han llevado a la discusión de la reforma del Estado pero, cargada con mucho, en ver al Estado como un agente económico y como empresario y poco se ha reflexionado sobre su carácter político. En cuanto a lo económico, hagámonos las siguientes preguntas: ¿todos los estados latinoamericanos son intervencionistas? ¿los estados desarrollados tienen Estado benefactor? ¿es más o menos intervencionista que los latinoamericanos? ¿qué significa el tamaño de un Estado? ¿se puede medir? Si fuera así, ¿qué Estado es más grande, el de los países

desarrollados o el de los países subdesarrollados? ¿qué significa la privatización?

Sería muy prolijo explicar cada interrogante, pero bástenos señalar, primero, que existen diversos indicadores para medir la intervención del gobierno en la economía, y Gert Rosenthal nos ilustra sobre ello.(29) Segundo, en efecto, los gobiernos latinoamericanos y con ellos México, son, en mayor o menor grado, estados benefactores e intervencionistas, entre otras razones, porque las tendencias mundiales y los organismos financieros internacionales alentaban la participación del Estado como promotor principal de sus economías. El milagro mexicano es un claro ejemplo . Ahora que tales políticas ya no son congruentes con el desarrollo del capitalismo mundial, las políticas restricciónistas dictadas por tales organismos propiciaron la llamada década perdida y una enorme crisis en la región, surgiendo una nueva categoría de análisis: la deuda social.

Tercero. Los gobiernos latinoamericanos no son mayores a los del mundo desarrollado. Por el contrario, de acuerdo con Rosenthal, la relación gasto público/producto interno bruto permite observar que los porcentajes son mayores en los países industrializados. El hipertamaño tampoco es válido comparativamente si se mide desde la burocracia. En la Comunidad Europea sus países miembros tienen 9 funcionarios por cada 100 habitantes; los de América Latina promedian 4.8 funcionarios por ese mismo número de ciudadanos.

Cuarto. Particularmente en México, hasta 1988, el gobierno estaba constituido por 3 millones 751 mil servidores públicos, los cuales se distribuían: 2 millones 282 mil en el sector central y 1 millón 479 mil en el sector "paraestatal". Es incierto que tuvieramos un majestuoso sector "paraestatal". Un estudio, de la Universidad de Princeton, New Jersey, señalaba que dado que sólo un puñado de empresas estatales representaban la mayor parte de la producción, podrían venderse casi todas y el gobierno quedarse con una docena sin reducir la participación del PIB de las empresas estatales en más del 20%. Sirvan estos ejemplos, pues, para mostrar que no es del todo cierto el discurso neoliberal; da pie, solamente a lo que Kliksberg llama los "debate-trampa". Además, el Estado no se puede medir, se trata de una forma de organización social.

En cuanto a lo político, debe aceptarse que el Estado de bienestar no ha desaparecido y no está en camino de desaparecer en nuestro país. Lo que estamos presenciando es el desplazamiento de éste de diversas áreas donde antes participaba, pero no asistiremos, estoy cierto, a su sepultura. Esto lo digo con base en lo señalado anteriormente acerca del programa de solidaridad, el cual es la prueba más objetiva de la intervención estatal, desde luego con una variante importante: la participación social.

Por tanto, si el Estado benefactor no desaparece, sino que se adecua a las nuevas condiciones de regionalización del mundo y para resolver la llamada deuda social, en el caso de México lo que se ha señalado como reforma es, también, una

recomposición interna: una conjunción de los nuevos grupos políticos en el poder con los grupos financieros tradicionales y el surgimiento de grupos económicos en ascenso.

Bobbio indica a este respecto que "la crisis del Estado benefactor también es el efecto del contraste, del que ni los liberales, ni los marxistas, ni los demócratas puros se habían percatado, entre el empresario económico que tiende a la maximización de las ganancias y el empresario político (el funcionario público o el político) que tiende a la maximización del poder mediante la caza de votos. El posible inicio de un conflicto entre los intereses que persiguen los dos personajes, el empresario y el político, se muestra alrededor de la democracia".(30)

Keynes, se ha dicho, trató de salvar al capitalismo sin salir de la democracia en contra de dos tendencias existentes: la de abatir el capitalismo sacrificando la democracia (leninismo) y la que deseaba abatir a la democracia para salvar al capitalismo (fascismo).

¿Cuál ha sido la fórmula del gobierno mexicano para resolver la disyuntiva entre empresario y político? Primero, la reorganización del poder económico y la definición de una nueva alianza entre este poder y la nueva élite política en el poder público. Así, tenemos en los nuevos grupos económicos a gente como Carlos Slim, Roberto Hernández y José Madariaga quienes, ahora fuertemente apoyados, hace 15 años o más estaban fuera de los notables tradicionales como los Legorreta, Sánchez Navarro y Espinoza Iglesias, entre otros. En segundo lugar, está la redefinición de la intervención estatal, que sería la redefinición del ámbito del gobierno, de los empresarios, de los trabajadores y de las organizaciones de la sociedad; en suma, la modernización y reforma del Estado mexicano.

Según un estudio económico los elementos de esa redefinición son los principios neoliberales más acendrados: la libre competencia y el impulso de una economía de mercado. Sin embargo, tal análisis expresa que el actual régimen que se dice defensor de la economía de mercado es quien la ha cancelado, contradictoriamente:

- los precios del mercado no son fijados por el libre juego de la oferta y la demanda. Es a través del Pacto, es decir, de la intervención estatal, que se definen, pero tampoco están sustentados en términos de costos sino de presión política. El PECE es la supresión del mercado y los precios se dan por decreto.

- dado que la economía mexicana está dominada por oligopolios, la concertación se da en función de la capacidad económica o política de los grupos.

- por lo anterior, la intervención del Estado ya no es por medio de las empresas "parastatales" sino que, por el cambio de la modalidad, se da en la mesa de las negociaciones, en donde según la calidad del demandante, es lo que genera el

procesamiento o no de una decisión gubernamental.

- en el proceso de reprivatización el Estado quiere socios y no agentes que se opongan a él. Las asignaciones y la compra venta de empresas y bancos no tiene nada que ver con el libre mercado.

Por lo tanto, ya se han dado los indicios de que en México no veremos la vigencia de un medio de mercado de libre competencia sino una economía oligopólica y centralizada en donde los grandes consorcios, nacionales y extranjeros, mediante alianzas, habrán de ocupar los espacios restados al Estado de bienestar. En tal sentido, de acuerdo con el mismo Bobbio "el paradigma de la democracia es, entonces, saber si es posible regresar a una economía de libre mercado como piden los neoliberales, sin reformar o incluso abolir el mercado político".

No podemos negar el valor que tiene la reforma del Estado. Pero una reforma que no privilegie el aspecto de la estructura económica. La reforma debe continuarse para incidir íntegramente en el campo de la arena política haciendo viable el paradigma de la democracia y alcanzar con ella el desarrollo pleno. Tal parece que la reforma, como está planteada, coloca a la aspiración de la población mexicana, su bien común y la justicia social, aún lejos de verla cristalizada. Juan Sánchez Navarro, ideólogo empresarial, dice que si la democracia no es imposible, en México es casi imposible.

Hoy la sociedad es muy diferente a la de hace 10 años. Los cambios tecnológicos en todos los terrenos, la competencia comercial más agresiva de los bloques europeo y del pacífico, y los mismos Estados Unidos, nos obligan a cambiar; de no hacerlo seremos incapaces de resolver nuestros problemas. Por eso señalé al final con Bobbio a la democracia, porque junto a estas formas del mundo, de alianzas y fortalecimiento de grupos financieros locales y extranjeros, es necesario fortalecer a la democracia e impulsar la participación social. El Estado mexicano ya no podrá ser paternalista; por ello, los partidos políticos tiene ahora una mayor responsabilidad: procurar impulsar el bienestar general, social y nacional en oposición al interés particular y robustecer el régimen de partidos. Deben intentarlo, porque de otro modo, los grupos de interés económico los rebasarán irreversiblemente.

La disyuntiva del momento actual, expresan ciertos sectores gubernamentales más conciliadores, no está entre el estatismo o privatización, porque ni aun en los momentos de mayor avance estatal en México se planteó la exclusión del mercado, sino en manejar bien la economía, en precisar la orientación social compatible con el desarrollo económico. Estos mismos sectores consideran que no basta que la economía sea eficiente, sino que se debe atender el problema social y la capacidad para seguir conviniendo formas de organización social y política que respeten los derechos humanos y las libertades políticas plenas. Por lo tanto, ni el estatismo ni la privatización total, sino una forma mixta garantizará el desarrollo nacional. (31) Esto, que se dijo en octubre de 1990, el Presidente Salinas lo expuso en el aniversario 63

del PRI, el 4 de marzo de 1992, bajo el concepto de liberalismo social, atemperando el neoliberalismo como política exclusiva del presente régimen.

3. Democracia y Justicia Social

Deteniéndonos a estimar los beneficios de la línea de privatización, se ha podido observar en el campo de la arena política que quienes absorben los saldos positivos de esta acción son los sectores empresariales. Dijimos, anteriormente, que estamos en un proceso de fortalecer la participación social como método para reforzar a la democracia, pero también comentamos que dicha participación tenía distintos niveles o categorías. Con base en ello, desde la óptica de la reforma en el terreno económico, en el caso de nuestro país, resulta imposible una participación democrática en el mercado por parte de la población, dado el reducido número de compradores con capacidad económica para haber adquirido las distintas empresas públicas ofertadas; menos aún en el caso de la reprivatización de las sociedades nacionales de crédito. La incapacidad económica de grandes sectores resulta evidente, pero se agrava más ya que lo que está ocurriendo es, en realidad, un acentuamiento de la concentración de la riqueza. Esto se traduce en un dilema: desigualdad e injusticia social, lo que determina el perfil político de la reforma estatal.

El neoliberalismo no sólo señala al Estado majestuoso como propiciador de la crisis, sino que vinculada a ella, también considera como causal el crecimiento de los derechos y reivindicaciones político-sociales de la población. Esto último ha propiciado un ensanchamiento de los sistemas democráticos y de la participación ciudadana ocasionándose con ello, primero, una incapacidad para responder a las crecientes demandas sociales y, segundo, un problema de gobernabilidad y de legitimidad de las instituciones públicas. El argumento es que la democracia, si no del todo, sí ha fracasado.

La discusión acerca de la crisis de la democracia, o de su disyuntiva ante el mercado se ubica, sin duda, entre los derechos individuales y los derechos sociales. Los primeros, es cierto, pertenecen a la esencia del Estado democrático explicitados por la ideología liberal democrática. Se constituían por las libertades individuales que cubrían las creencias religiosas, las necesidades económicas y los objetivos políticos. La libertad religiosa se correspondió "con el desecho del individuo de liberarse de la tutela clerical y de la coacción sobre su conciencia. La satisfacción del derecho de propiedad y libertad de contrato legitimaron el orden económico del *laissez faire*, protegiéndolo contra la intervención estatal de tipo mercantilista y colectivista. La libertad política, finalmente, mostró ser un arma útil contra las repercusiones latentes de los privilegios feudales y de la prerrogativa real, así como defensa frente a los grupos que compartían el poder político".

En consecuencia, si el neoliberalismo posibilita mayores oportunidades para el capital; si afecta los principios del Estado de bienestar; si pretende un Estado sin

sustento de las masas; si como teoría económica es partidaria de la economía de mercado; si como teoría política es simpatizante del Estado que gobierne lo menos posible; que la intervención del poder político en los asuntos económicos no debe ser la regla sino la excepción; si a la democracia la ve como un riesgo, no cabe duda que los derechos sociales están en grave peligro de ser minimizados y todas esas décadas de lucha por lograr mejores condiciones de vida, de seguridad social, derechos laborales, salud y otros más, podrían ser negados, en mayor o menor medida, por el Estado. En suma, el nuevo liberalismo propiciará mayor desigualdad social y al negarse a reconocer que el Estado de bienestar está vinculado al desarrollo de la democracia propiciará seguramente menores espacios y oportunidades políticas; es decir, el sistema político acrecentará sus tensiones como resultado de una clara diferencia de clases. Hemos insistido que Bobbio considera esto como un conflicto de intereses entre empresarios y políticos, pero en México podría decirse que se resolvió este problema.

El paradigma de la democracia es, entonces, saber si es posible regresar a una economía de libre mercado como piden los neoliberales, sin reformar e incluso abolir el mercado político. Si no abolir, limitar su esfera de acción. Todas las propuestas políticas de los nuevos liberales van en esta dirección, que está en la lógica de la doctrina de los límites del poder del Estado, no importa si el poder del Estado sea, como lo es en los regímenes democráticos, el poder del pueblo y no del príncipe.(32)

Ante tal posición, de impugnar los derechos sociales de los individuos y de los grupos menos favorecidos, y ante la integración al Mercado Común Norteamericano, nuestro país enfrenta un reto político de gran envergadura, en donde la defensa y perfeccionamiento de la democracia y la vigilancia de nuestro principio de soberanía y de nuestros valores políticos y constitucionales serán garantía de equidad y justicia y cuya suma deberá permear en la actividad de los servidores públicos del actual y de los futuros gobiernos. De no ocurrir así, México continuará elevando sus porcentajes de población ubicada en los niveles de la pobreza extrema.

Si como se indicó, la tesis principal del neoliberalismo se sustenta en la necesidad de reducir el tamaño del Estado y de modificar su papel económico, lo que tiende a privilegiar la liberación del mercado y la privatización, deberemos asumir que los asuntos públicos se reducen en extremo en tanto las cuestiones privadas tienen una relevancia primaria. Si esto es así, diremos que, atendiendo a su significado etimológico la República, que implica "cosa pública" (res pública) opuesto a las palabras "cosa privada" (res privata) habrá de ser mediatizada como forma de gobierno pues connota todo lo concerniente al interés general, social o nacional, en oposición al interés particular o singular. "Dicho de otra manera, la "cosa pública" es el patrimonio económico, moral y cultural de todos los miembros del cuerpo social sin distinción de clases y que tiene como bases fundamentales el interés de la patria, la igualdad, el derecho y la justicia, elementos con los que el idealismo de la Revolución francesa caracterizó al sistema republicano en frontal oposición con los regímenes monárquicos... Como dijera Cicerón: "República es la cosa del pueblo, y se entiende

por pueblo, no cualquier agregado humano informe, sino una colectividad unida por leyes y el interés común".(33)

El nuevo liberalismo no favorece a los grupos mayoritarios sino a los grupos industriales y financieros, por lo tanto, no hay, no existe en sus principios, un interés común. Se hace indispensable, por tanto, tener presente, el significado y lo que es una República.

Para entender qué es una república, primero es necesario recordar lo que es un gobierno. Este se entiende, dijimos al inicio de este trabajo, como el conjunto de órganos que desempeñan el poder público del Estado a través de las diversas funciones en que éste se traduce y la actividad imperativa en que tales funciones se despliegan. Así, desde el punto de vista orgánico, las formas de gobierno suelen dividirse en república o monarquía y funcionalmente en democracia, aristocracia y autocracia(formas puras) que pueden degenerar en tiranía, oligarquía, demagogia y olocracia (formas impuras).

El concepto de república expresa la forma gubernativa que se enfrenta a la monarquía, definiéndose como aquella en que el titular del órgano ejecutivo supremo del Estado es de duración temporal, no vitalicia, y sin derecho a transmitir su encargo, por propia selección o decisión, a la persona que lo suceda. No debe confundirse la forma republicana con la democracia, pues puede existir una república que no sea democrática, sino por ejemplo una aristocracia, en cuanto que la designación del titular del órgano ejecutivo máximo del Estado no emane del pueblo sino de una clase social o de un grupo limitado de ciudadanos.

La república combate con el principio de la soberanía del pueblo proclamada por los filósofos e ideólogos del siglo XVIII, principalmente Rousseau, el origen divino del poder monárquico, el absolutismo real, con el postulado de división de funciones y de la ley como expresión de la voluntad general. Montesquieu igual señalaba, que cuando en la república el pueblo tiene el poder soberano, hay democracia y, cuando el poder soberano se encuentra en manos de una parte del pueblo, existe la aristocracia.

Por su parte, la democracia se explica a través de lo que se denominan sus elementos concurrentes, como son: la soberanía popular, en donde el pueblo en su sentido sociológico o la nación como unidad real, tiene un poder que es la soberanía, como capacidad de autodeterminación; el origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado y de la representación política; el control popular sobre la actuación de los órganos del Estado, lo que significa que el control se ejerce por medios jurídicos y políticos. En los primeros, se hace referencia a la libertad en todas sus formas: de expresión, pensamiento, de trabajo, de comercio, de imprenta, etc. pero limitada por el interés individual y por el interés estatal o interés social.

En cuanto a los segundos, se refiere al papel desempeñado por los partidos

políticos, cuyo origen está sustentado en el ejercicio de la libertad de asociación. Los partidos son entidades mediante las cuales las minorías ciudadanas intervienen en la cosa pública y esta intervención puede llegar a ser un freno o contrapeso a la actividad gubernamental. Sin partidos la vida democrática estaría desorganizada. En una verdadera democracia debe haber pluralidad de partidos políticos. El partido único es negativo para este sistema pues coarta la libertad de asociación política del ciudadano.

El partido único es el "partido en el gobierno" existiendo entre éste y aquél una identidad que evita el desarrollo democrático, ya que no es posible la uniformidad del pensamiento ciudadano. Si el gobierno piensa y actúa como el partido, se incide en "demagogia política"; y si el partido piensa como dice el gobierno, se entroniza la dictadura o la oligarquía, que tienen como trasfondo el culto a la personalidad del "jefe de Estado" o de los miembros que detentan el poder.

Otro elemento es la responsabilidad de los funcionarios públicos, lo que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley; uno más es el referéndum con el cual la ciudadanía interviene emitiendo su opinión sobre la vigencia de un ordenamiento jurídico elaborado por la asamblea legislativa. La juridicidad establece que la democracia, expresada en lenguaje jurídico, es el Estado de Derecho, en donde todos los órganos del Estado deben actuar conforme a derecho fundamental o secundario. Ningún acto del poder público es válido si no se ajusta a las prescripciones jurídicas que lo prevén y rigen.

Para que opere la juridicidad mediante los dos tipos de control sobre los actos del poder público, se requiere la división de poderes. Es principio de la seguridad jurídica. Si fuere un solo órgano del Estado quien concentrara las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, no habría sistema democrático, que es de frenos y contrapesos recíprocos.

Finalmente, el último elemento de todo régimen democrático es la justicia social. La democracia no radica en que los titulares de los órganos primarios del Estado sean electos por la voluntad mayoritaria del pueblo, ni en que el orden jurídico proclame la igualdad y la libertad, ni en que se declare dogmáticamente que la soberanía reside en la nación. Si los fines del Estado no tienen un enfoque determinado, aunque en su estructura jurídica se reúnan los atributos anteriores, no existirá democracia sino demagogia, o plutogogia (donde los fines del Estado se orientan a una conducción en favor de los ricos).

En una auténtica democracia se debe gobernar para todas las clases que componen la sociedad. Ese equilibrio no es otro que el bien común o justicia social en donde se deben combinar armónicamente con respetabilidad recíproca, la libertad y dignidad humana de cada uno de los gobernados con los intereses sociales. La democracia se ostenta como un régimen jurídico y político sintético o de equilibrio justo entre lo social y lo individual, conjugándolos armónicamente. La justicia social

debe ser la finalidad permanente de todo orden social que estructure la democracia.(34) Por tanto, corresponde a las sociedades y a su gobierno determinar las características de las reglas del juego, con el firme propósito de hacer vigente el régimen democrático de gobierno. Pero esa vigencia está subordinada por la orientación de los fines del Estado: si privilegia a un cierto sector o si procura una política de equilibrio social.

Como ha quedado demostrado a lo largo de este trabajo, anteriormente el Estado definió un modelo de desarrollo sustentado en su participación en todos los ámbitos sociales; ésto se pretende dejar atrás y la reforma estatal está encaminada a lograr que el Estado privilegie el desarrollo del "mercado" y de los grandes capitales. Es así que, en primera instancia, no hay visos por parte del neoliberalismo de pretender un régimen político y jurídico de equilibrio justo entre lo social y lo individual. Estamos, más bien, viendo que los fines del Estado se orientan en favor de la clase de mayores recursos económicos: ¿es el fin de la democracia y el principio de la plutogía?

Ante esto, el planteamiento que se hace Norbert Lechner(35) centra la atención acerca del futuro de la democracia. Se pregunta: ¿puede el Estado responder simultáneamente a las exigencias de una ineludible integración trasnacional y a la búsqueda de integración nacional?

De hecho -cita Lechner- la modernización no es una opción que podamos elegir o rechazar; ella representa el marco económico y cultural de nuestra época estableciendo el referente obligatorio y para cualquier política. Afirma que, por tanto, son las tendencias a la integración trasnacional las que producen los procesos de desintegración nacional, reflejándose esto último en la marginación tanto de amplios sectores sociales como de regiones enteras. Por otro lado, las instituciones propias de la modernidad, como el Estado democrático, y los valores como soberanía popular y los derechos humanos entre otros, quedan restringidos a una esfera nacional y más estrecha.

Carlos Fuentes dice, y dice bien, que en los procesos de integración no podemos quedarnos afuera, apartados de esa carrera integracionista, máxime que tenemos la gran ventaja, sobre cualquier otro país subdesarrollado, de compartir la frontera con el mayor mercado mundial. Pero no todo es tan sencillo. Considera que nuestra ventaja es relativa desde dos puntos de vista. El primero es el hecho de que los Estados Unidos, a pesar del proceso globalizador, no deja por ello de ser un país profundamente nacionalista. "¿se nos va a pedir que nosotros dejemos de serlo, mientras nuestro poderoso vecino incrementa su propio nacionalismo hasta un grado de peligrosidad que, por qué no, nosotros los mexicanos podemos ser los primeros en sufrir?"(36). La segunda advertencia de Fuentes observa los límites de la integración, pues por un lado se presenta un proceso de integración económica mundial, pero por otro se multiplican las revueltas étnicas.

No considera que sea demasiado tarde para tender, entre ambos problemas, un puente político: el federalismo. Se pregunta en consecuencia: ¿dónde encontrar el complemento político, la superación cualitativa que salve tanto a la nación como a su cultura? ¿cómo crear, dentro de México, centros de identificación y de adhesión que no nos obliguen a buscar afuera?. Esto como consecuencia del posible surgimiento de otra relación política propiciada por una visión cultural de influencia norteamericana. Fuentes concluye que tal complemento está en la promesa incumplida de todos nuestros proyectos modernizantes: la democracia. Considera que "es tiempo de dárnosla a nosotros mismos, antes de que su ausencia sirva de pretexto para que el nacionalismo norteamericano, democrático e imperial, entre a salvarnos para la libertad. Pero, además, tenemos que reanudar un desarrollo económico que ya no puede privarse de su escudo político que es la democracia, ni de su escudo social que es la justicia; ni de su escudo mental, que es la cultura".(37)

La lucha por mantener vigentes los principios de un régimen de gobierno y de vida democrática; la lucha por continuar haciendo del dominio público el interés de la patria, la igualdad, el derecho y la justicia; la procuración de seguir impulsando el interés general, social y nacional en oposición al interés particular o singular; la existencia de un orden jurídico fundamental; la vigencia de la soberanía popular como capacidad de autodeterminación; la representación política; el control popular sobre la actuación de los órganos del Estado; la separación de poderes; el respeto a los derechos humanos; actuación del poder público con apego y respeto al Estado de Derecho; el cumplimiento y defensa de las normas de nuestra Constitución; y, fundamentalmente, pugnar por el bien común y la justicia social, todos ellos son los principios que debemos de sustentar y oponer frente a la influencia del exterior para poder seguir manteniendo la viabilidad como nación.

¿Cómo entonces fortalecer a la democracia y cómo dárnosla a nosotros mismos?. Ese problema se ha de resolver garantizando al hombre frente al poder político con democracia política y protegiéndolo de las otras formas de dominación económicas y sociales combatiendo la desigualdad de hecho. Veamos primero el problema de la democracia política.

Si la política es en esencia la lucha por el poder, "la democracia como sistema de convivencia humana exige del hombre - explica González Pedrero- razón para renunciar al uso de la fuerza en la contienda por ese poder y pasión para participar en la defensa de un proyecto social. La democracia supone la protección jurídica del individuo -como ya se ha manifestado- frente al poder público pero, también, la responsabilidad consciente de respetar el derecho ajeno. La contienda democrática exige prescindir de la violencia porque ésta compromete la validez de las razones que la sustentan. Pero debe garantizar, además, el derecho de los derrotados de hoy a convertirse en los triunfadores del mañana, siempre y cuando representen a la mayoría. En la democracia -insiste Pedrero- no se pierde el poder de una vez y para siempre, pero tampoco se gana para perpetuarse en su ejercicio. La viabilidad de la democracia descansa, pues, en la capacidad de generar un consenso social que evite

la tentación de sobreponer la unidad a la diversidad, o a la inversa: la libertad no ha de degenerar en anarquía, ni la mayoría ha de encerrar a las minorías en las trampas del consenso totalitario".(38)

En consecuencia debemos preguntarnos qué dá vida y funcionalidad a la democracia. A decir del propio González Pedrero eso ocurre mediante libertad e igualdad, consenso y disenso, mayoría y minoría, conflicto y solución, que se concilian a través de una forma específica de participación política: el derecho y el deber del voto. Esta particularidad junto con la existencia de partidos políticos constituye el rasgo característico más importante que diferencia a la democracia directa griega de las democracias representativas contemporáneas.(39)

En una república dijimos que los problemas pasan de ser aspecto privado de unos pocos por el de problema de todos y de carácter público, y en donde el individualismo se ha trastocado para conciliarlo con la comunidad de masas; por eso sufragio y democracia marchan juntos. "Tanto que algunos los asemejan y hablan así de democracia representativa porque, como afirma Ortega y Gasset, "la salud de las democracias cualquiera que sea su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. Si el régimen de comicios es acertado, si se ajusta a la realidad, todo va bien; si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal"(40).

González Pedrero establece que el meollo de la democracia no reside exactamente en el sufragio mismo sino en la respuesta a estas tres preguntas: ¿quién vota? ¿para qué vota? ¿qué valor tiene el voto?. Responder a cada una de ellas nos traslada a la democracia de los procedimientos electorales, a la participación social mediante el voto razonado o apasionado para y en favor de quien el votante deposita su esperanza; en tanto, el valor del voto estará definido por la legitimidad que brinda a la organización política representada por aquél por quien se votó esperando ver cumplida esa esperanza con acciones concretas de gobierno.

La democracia es, consecuentemente, participación plural. Los grupos más diversos pueden y deben participar ilimitadamente, en un marco de orden legal, en el proceso político conforme a sus intereses, que pueden ser de lo más diverso: político- el partido político es el más importante de todos los grupos pluralistas-; religiosos -las iglesias-; económicos -asociaciones de empresarios y sindicatos-; profesionales - gremios y asociaciones de profesiones libres-; y, culturales. Potencialmente, cualquier grupo pluralista organizado es también un grupo de presión y según su dinámica así será su grado de influencia en las estructuras del poder. Numéricamente, el grupo pluralista más importante es el constituido por las iglesias. Por su influencia política, los partidos ocupan el primer sitial.(41)

Sin duda son los partidos a quienes les corresponde en este tiempo de sociedades de masas el papel protagónico como uno de los controles del poder en la arena política. Loewenstein dice que son indispensables en el proceso del poder tanto

en la democracia constitucional como en la autocracia. Como anotamos, la democracia no debe propiciar un partido en el gobierno sino partidos que gobiernen, mediante el flujo de ascenso y descenso de los partidos dentro de las estructuras gubernamentales para evitar el autoritarismo que lleva a la postergación constante de los derechos y libertades fundamentales.

El circuito del poder suele dejar de estar abierto para aquellos credos políticos que contradicen a los credos de la mayoría dominante. La verdadera democracia, por el contrario, es al mismo tiempo protección de las minorías que defienden opiniones políticas impopulares. Según los principios democráticos, la proscripción de cualquier opinión pública, cualquiera que pueda ser su objetivo político es ilícita. Una sociedad estatal que declara ilegales opiniones políticas, como tales, no puede seguir siendo considerada plenamente como democrática.

En los tiempos que corren, la sociedad mexicana se encuentra sumergida en graves problemas por la inoperancia de su "procedimiento electoral". Siguiendo a Ortega y Gasset, cuando este pequeño detalle no funciona, permanentemente se tensan las relaciones entre los detentadores del poder y la opinión pública que cuestiona los resultados electorales. "Al final de cada proceso electoral se pone en entredicho no sólo la credibilidad sino aun la esencia misma de las elecciones, situación por la cual se pone en duda la plenitud de la democracia nacional: ¿tiene sentido organizar elecciones cada vez más costosas si el resultado previsible es la creciente ausencia de la mayoría de los ciudadanos? ¿para qué sirven las elecciones si la legitimidad del proceso queda casi siempre en duda, si el gobierno y los partidos deben resolver los conflictos en acuerdos en petit comité, tanto más turbios cuanto menos informen de ellos los negociadores...? ...La gran masa electoral no sabe ni le interesa saber quién organiza los procesos electorales; no saben ni les interesa saber quiénes son los partidos ni los candidatos en cada contienda; no saben ni les interesa saber quién dá a conocer los resultados ni quién califica las elecciones. Con su indiferencia vota"(42) pues a sus ojos, sus necesidades permanecen latentes. La esperanza es, cada vez más, frustración. En suma, la democracia política mexicana está en crisis, crisis que se expresa en inoperancia de los partidos políticos, alto abstencionismo y, centralización política. González Pedrero confía en que para librar a la democracia de estos lastres es necesario hacer de las elecciones el principio de ciclos renovados de participación y tolerancia y no periodos aislados en los que los candidatos y ciudadanos adquieren conciencia de sus responsabilidades políticas, para perderla enseguida, hasta el siguiente proceso electoral. "Para entenderla de una manera participativa es necesario que la democracia se vuelva tangible: que descienda de las alturas de las discusiones teóricas a la realidad cotidiana; que se manifieste en la vida diaria de la gente de carne y hueso, capaz de compartir intereses y aspiraciones, convencidas de los motivos y de la utilidad de su participación".(43)

Este mismo político asocia el futuro de la democracia mexicana con el fortalecimiento municipal, convencido de que ésta, como todas las manifestaciones de la vida pública, recibe un fuerte estímulo cuando se propicia en el ámbito municipal

pues todo lo que pueda hacerse en esa instancia de gobierno en materia de democracia integral repercutirá después en toda la república.

Aquí encontramos el punto de enlace con las otras dos esferas o ámbitos que señalamos de la democracia en México: la económica y la social. Ambos aspectos los explicaremos a través de lo que consideramos debe ser la reforma del Estado y el fortalecimiento del federalismo.

4. Algunos lineamientos para la Reforma del Estado y el fortalecimiento del Federalismo

Retomando la idea que compartimos, de la necesidad de hacer cambios para no rezagarnos ante el dinámico y cambiante mundo, cuáles podrían considerarse como alternativas para nuestro país. Ellas son dos: reforma del Estado y federalismo.

Los elementos mínimos que proponemos para la reforma del Estado son:

- I) descentralización política.
- II) fortalecimiento de la democracia.
- III) reformar, simplificar y modernizar la administración pública.
- IV) fortalecer la autonomía de las entidades federativas.
- V) fortalecimiento de los municipios.
- VI) redimensionamiento del Estado mediante la descentralización.
- VII) fortalecimiento del federalismo.
- VIII) pasar de un modelo de desarrollo centralizador a un modelo descentralizador.
- IX) formación de un nuevo servidor público.
- X) mayor igualdad y justicia social.
- XI) reforma de la Constitución.
- XII) propiciar la integración nacional frente a la ineludible integración regional.
- XIII) crear formas de organización social y política que respeten los derechos humanos y las libertades políticas plenas.

De esta enumeración, la idea central, fundamental, que debe dirigir a la reforma es el de la justicia y el bienestar social, que debe ser la finalidad del desarrollo y la estrategia general del gobierno. Esto significa un cambio de posibilidades históricas no sólo del modelo de desarrollo sino del Estado y del aparato público, incluyendo modificaciones al comportamiento y ética profesional de los servidores públicos.

"Pasar de un modelo de desarrollo donde el bienestar social era un subproducto a un modelo donde el bienestar es la prioridad significa, en otras palabras, pasar de un modelo de desarrollo centralizador a un modelo descentralizador. No es un cambio de forma sino también y fundamentalmente de fondo. Lo que requiere un país como el

nuestro es un conjunto de instrumentos para equilibrar los conflictos y desigualdades sociales, impulsando el desarrollo económico y a la distribución de sus beneficios entre la sociedad"(44).

Si bienestar y justicia serán los objetivos esenciales, la descentralización política se constituye en el centro o columna vertebral de la reforma estatal. Sin descentralización política no existirá reforma del Estado.

En el fondo esto significa desplazar al Estado burocrático centralizado por un sistema político más cercano a sus destinatarios, donde éstos tengan asegurada su participación en los distintos órdenes de gobierno; en donde se dé una atención eficaz de las necesidades colectivas; en donde se deje atrás exclusivismos del poder central y dar paso a la participación real de las entidades federativas y de los municipios en la adopción de decisiones. Los gobiernos estatales y en otro grado los municipales habrán de ser coordinadores de la acción pública en el espacio territorial que les compete.

Así lo exige la realidad política, la cual el Dr. Zorrilla Martínez en una serie de estudios analiza con gran percepción. Señala que la inflexibilidad, incomunicación e insensibilidad de la administración pública y su crecimiento, causado por la multiplicación de las demandas sociales, así como las dificultades del poder judicial para cumplir sus tareas de salvaguarda de libertades, de impartición de justicia y de enjuiciamiento de actos de autoridad, contradicen sentimientos, convicciones y aspiraciones generalizados y llevan a que la sociedad se manifieste insatisfecha del Estado o inclusive le sea hostil.

Estas percepciones y las de unas realidades que las contrarían, han sido causa de insatisfacción, desconfianza y alejamiento de la sociedad respecto del Estado y los órganos gubernamentales, especialmente la administración pública, y han sido factores para que se plantee una sustancial reconsideración de los vínculos entre aquella y éstos. El planteamiento de estas cuestiones, en conjunto se denominan reforma del Estado, consistente principalmente en la fundación de unas nuevas y más satisfactorias relaciones entre éste y la sociedad, caracterizadas por dar lugar a mayor libertad y a más amplias posibilidades de realización para los hombres y por brindar seguridad en el disfrute de los derechos y un porvenir viable y deseable a la nación.

En la reforma estatal, por lo tanto, es esencial la acentuación de una descentralización política que multiplique y vitalice centros de poder democrático regionales, en beneficio de las libertades, pero también de la capacidad pública de crear, conjuntamente, con la sociedad, mejores condiciones de justicia y de desarrollo; a esto tendría que coadyuvar un poder judicial más independiente, más capaz, más pronto en la acción y más efectivo en la protección de los derechos ciudadanos.(45) En este sentido, la descentralización política significa devolución a las autoridades y comunidades locales de facultades y recursos, ampliación de autonomía y democratización.

Así entendida, tal descentralización rebasa cualquiera de los esquemas que hasta ahora el gobierno federal ha realizado sea en lo administrativo con los diferentes programas de descentralización de la administración pública federal, organismos descentralizados y empresas gubernamentales, los cuales se orientaron por una inversión de funciones que permitieran equilibrar las facultades y atribuciones de los distintos órdenes de gobierno; en lo económico, pretendiendo una redistribución geográfica de las actividades productivas e intercambio regional para contrarrestar la concentración; en lo cultural, buscando fortalecer la identidad cultural de las regiones; en tanto, en lo político se ha descrito como una permanente revisión de las competencias de los estados y municipios, descentralizándoles recursos y ampliando su participación en la planeación nacional, aspectos todos que hasta ahora sólo muestran resultados de nimiedad pues las decisiones siguen estando en la administración federal mientras que las posibilidades efectivas de las entidades federativas para hacer frente a las demandas concretas continúan siendo limitadas. Como han venido concibiéndose los diferentes programas descentralizadores resulta comprensible el ineficiente funcionamiento del federalismo. "Una verdadera descentralización no puede darse si no hay reconocimiento efectivo, y llevado a todos los niveles de la administración federal, de que las comunidades locales constituyen centros de poder político y de que debe darse un respeto y un desplazamiento de atribuciones y recursos en su favor, sin olvidar que la unidad nacional y los factores que lo aseguran son condición de descentralización cabal, porque de no haberlos habría peligro de ruptura. Su instrumentación será, sin duda, ocasión para que los gobiernos locales y las comunidades de las diversas entidades políticas del país asuman obligaciones y responsabilidades adicionales y nuevas, en muchos órdenes de la vida política, cultural y económica(46).

Debe reconocerse que este planteamiento encierra en sí mismo una dificultad de enormes dimensiones. Llevarla a los hechos significa enfrentar obstáculos y resistencias burocráticas. Los intereses creados no van a aceptar de buen agrado, ceder atribuciones a la sociedad y a los gobiernos locales y con ello perder poder. Por lo tanto, la reforma del Estado es, en esencia, una reforma de la sociedad y debe ir acompañada de un genuino plan para la democratización y modernización de la administración pública. La descentralización política querrá decir, también, gobiernos estatales con más facultades, mayores recursos, administraciones públicas modernas y capacidades ampliadas para crear condiciones que fomenten más iniciativas de la sociedad en todos los campos.

En Lefebvre encontramos particularmente expuestas las condiciones de un federalismo moderno. Si Gonzalez Pedrero establece la relación entre democracia y municipio libre, en Lefebvre encontramos el vínculo entre federalismo y democracia. ¿Cómo es el federalismo que queremos los mexicanos? Uno en donde las diferencias bloqueen la rueda compresora de la homogeneización; uno en donde la unidad estatal evite la fragmentación y la escisión; uno en donde se enseñoree la igualdad contra las jerarquías autoritarias. Estas son las ideas fuerza que éste último personaje sustenta para la reivindicación de la democracia e, implícitamente, del federalismo.

En las diferencias contra la homogeneidad, Lefebvre observa de las sociedades modernas la lucha entre los poderes concentrados frente a las capacidades diferenciales. "El Estado moderno es criticado por su fundamento identificante y su capacidad homogeneizadora. En este contexto una nueva reivindicación va formulándose: el derecho a la diferencia. En esta perspectiva (mediante un efectivo federalismo que debemos alcanzar) se abre en la sociedad la posibilidad de constitución de nuevas identidades sociales concretas o de reconstrucción de aquellas que no lograron ser borradas del mapa de empobrecimiento humano (por ejemplo los grupos étnico-culturales). De igual modo reaparece en la vida cotidiana la triada valor de uso- diferencia-costumbre que, según Lefebvre, compone y recompone la sociedad civil (fuente de vida de la civilización). En la segunda idea fuerza "se piensa en la preservación del principio de comunidad y sociedad y se prevé una sociedad democrática donde las pluralidades puedan desenvolverse con la autonomía que les permite tanto situaciones de consenso como de disenso. Aquí estamos ante el desafío de unidad en las diferencias; es decir, ante la situación de resolver el problema de la adecuada relación entre la identidad política nacional (clave para la unidad política) y las identidades concretas diferenciales (claves para las autonomías). La tercera idea fuerza "nos alerta contra los peligros de nuevas desigualdades, jerárquicas y dominaciones. Se cuestiona y se busca bloquear la racionalidad instrumental fundada en el poder político. La igualdad (de naturaleza cuantitativa e identificante políticamente) en las diferencias (de naturaleza cualitativa y diferenciadora socialmente) se vuelve un principio fundamental para que la sociedad democrática, participativa y plural sea posible".(47)

4.1 Proceso para la Reforma del Estado: Fortalecimiento de la Autonomía Estatal

La lógica del funcionamiento de nuestro sistema gubernamental ha sido la de un proceso centrípeta absolutista. Nada se puede mover o hacer sin la definición del gobierno federal. Al haber de por medio una política general, entonces sí ésta descende, para su ejecución, apegada a directrices centrales, a los estados de la federación y luego, si acaso, por conducto de éstos, a los municipios. El fortalecimiento de las autonomías busca modificar esa lógica y generar un movimiento centrífugo desde la base municipal, para pasar por las estructuras estatales y llegar finalmente al ámbito federal, pero sin ir más allá: sin alterar la unión del Estado mexicano; la autonomía de ambas instancias no significa, entonces, soberanía.

En lo relativo al fortalecimiento de los estados, la experiencia reciente en este sentido está expresada en el denominado sistema estatal de planeación democrática, indicado por la Ley de Planeación de 1983. Mediante ese sistema estatal se buscó que las entidades llevaran a efecto un ejercicio pleno de planeación, en coordinación con la federación para dirigir el desarrollo de sus comunidades. Complementario a lo anterior, el segundo mecanismo para apoyar a los estados ha sido el CUD; sin embargo, ambos artificios han funcionado con preceptos centralistas. El vivificar la autonomía estatal debe atender a la centrifugación figurativa, al alejamiento del

centralismo, en aras de un desarrollo cooperativo. El modelo cooperativo es el modelo del federalismo moderno al cual debemos aspirar, en donde el gobierno federal y los gobiernos locales colaboren sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de los fines del Estado.

La sociedad y el mundo entero han cambiado. En México se ha hecho evidente que los ciudadanos exigen democracia y eficacia, justicia social, equidad económica y libertades mayores, participación, representatividad y un desarrollo económico en nuevas condiciones. La voluntad política de la sociedad es la de vivir plenamente el federalismo. La respuesta a ello es robustecer la autonomía local mediante el crecimiento de la capacidad administrativa y de ejecución y toma de decisiones de los estados, dándoles mayores atribuciones en educación (acción que el gobierno de Salinas de Gortari está impulsando a través de la descentralización de los servicios educativos a las 31 entidades federativas); en materia de salud; vivienda; ecología; servicios y obras públicas; de producción agropecuaria y pesquera; en materia de turismo; transporte; abasto; etc. de tal forma que las entidades se conviertan en impulsores del desarrollo en todos los ámbitos de la vida social, capaces de mitigar la desigualdad y aumentar la equitativa distribución del ingreso para sus poblaciones. Deben, así mismo, ser responsables de la protección de los derechos humanos.

Esa autonomía ampliada de los estados valdrá en la medida que cumpla con los siguientes principios y valores, que deberán permear la actitud de los servidores públicos y de las administraciones públicas estatales:

- asegurar la expresión de los valores nacionales;
- respetar el carácter de las comunidades locales;
- que no propicien espacios para la intolerancia ni el privilegio;
- no habrán de debilitar la unidad nacional;
- serán espacios de respeto a los derechos humanos, civiles políticos, económicos y culturales;
- concederán atención a la política general del gobierno de la república, pues la autonomía estará referida a las normas y principios de toda la nación;
- será una zona geográfica para dar libre expresión a las particularidades locales;
- habrá de permitir la expresión de los derechos, valores e intereses de la comunidad;
- la vigencia de la autonomía se afianzará en la unidad nacional, fundada en los valores comunes, en los criterios constitucionales y en las políticas nacionales.

Además la autonomía deberá permitir defender la soberanía y conservar la identidad nacionales, conservar la identidad regional y defender las formas culturales propias.

Lo que no se debe permitir, por un mal entendido de este principio político es el hecho de su desnaturalización. Si así ocurre, y se abusa de la autonomía, se darán feudos y cacicazgos en los que se defiendan privilegios inadmisibles de cualquier

óptica, pues se violan derechos humanos, se traicionan valores básicos y principios fundamentales de la homogeneidad sustancial del orden social y político, que constituyen el ser de la nación.

El nuevo federalismo debe propiciar -de igual modo- la ampliación de la autonomía financiera de los gobiernos locales, tanto respecto de recursos provenientes de transferencias que deben hacerse con equidad y sin desestimular los esfuerzos locales como los destinados a obtener ingresos propios. La reasignación de funciones se debe acompañar de la descentralización de recursos de todo orden. Ambos aspectos deben permitir una mejor y más eficaz administración tributaria y asegurar la eficiencia del gasto público con arreglo a prioridades definidas por aquellos que tienen y viven cerca las necesidades sociales.

Con la fortificación de la autonomía de los estados, se trata de que el federalismo se constituya en fundamental expresión de pluralidad: libertad y creatividad en todos los órdenes, de autonomías maduras y respetadas y plenamente aprovechadas por gobierno y sociedad. Desde luego este proceso autonómico debe llevarse con diferentes ritmos y tiempos; pero no estar sujeto a juicios subjetivos. ¿Cómo podemos, en nuestro caso, llevar adelante este proceso político, de aumentar atribuciones a los estados de la federación, y replantear la organización federal?

Sin duda alguna ello habrá de ser viable a través del Convenio Único de Desarrollo. Ciertamente es su papel de control centralista, pero ello ha ocurrido porque su naturaleza misma no rebasa los parámetros de un acto o contrato jurídico simple, cual si se tratase de un acuerdo entre dos personas físicas. Además, su valor está sujeto a la buena voluntad de las partes, con un compromiso, de aceptarse, de un año, que puede ser revocado en cualquier momento. Es decir, los estados no pueden tener hasta ahora la garantía absoluta del cumplimiento del gobierno federal o viceversa. Lo que quiero destacar es lo relativo a las atribuciones que en el CUD se asientan en favor de los estados por conducto del gobierno y de los sectores de la administración pública federal, de los recursos que se les transfieren así como acciones a ser ejecutadas por los gobiernos estatales o bien en coordinación con los otros dos ámbitos de gobierno.

El punto central en todo esto es que el CUD no es válido como ley general y obligatoria. Se trata de un documento más de virtudes políticas que de género descentralizador. Si bien su objetivo explícito como arriba dijimos es fortalecer a los estados mediante el traslado al régimen local de funciones que estrictamente viene desarrollando la federación a fin de dar viabilidad a la planeación en las entidades, ocurre que en ningún caso el contenido programático o las responsabilidades enunciadas en él pueden quedar como vigentes en el subsiguiente Convenio y así sucesivamente. Así, aquello que en un momento dado resulta importante para los estados puede ser omitido o relativizado en el ejercicio posterior por algún sector del gobierno central. Por tanto, esto hace evidente que en un año se pueda afianzar el pacto federal y en otro se vea disminuido.

Mi primera proposición es que el Convenio Unico de Desarrollo tenga posibilidad de desempeñar el papel de una ley federal. Todo cuanto sea formalizado en su clausulado, año con año, será considerado un compromiso de ambas partes. El CUD, como medio de vinculación de federación y estados, deberá obligar a éstos a formalizar en sus constituciones locales la adopción de las nuevas atribuciones asentadas en dicho Convenio. De igual modo, los recursos aprobados no habrán de disminuir; la tendencia deberá ser, permanentemente, la de un proceso ascendente, condicionado únicamente a la dinámica propia de las entidades federativas, es decir, que el interés por aceptar más y más responsabilidades para resolver por ellas mismas sus propios problemas deberá ir en aumento dejando de lado el cómodo centralismo.

Si en su origen el Convenio dio a los estados la posibilidad de definir y elaborar su propia propuesta programática-presupuestal sobre la base de 14 programas fundamentales ¿qué impediría, hoy, ampliar en el marco del CUD mayores atribuciones a los estados? Solamente su interés y la motivación y voluntad participativa y de respaldo de las comunidades para que se finque el desarrollo - insisto- sobre una más plural y múltiple distribución del poder. Las atribuciones que puedan y deseen asumir gradualmente los estados, hará que la federación, a su vez, vaya descentralizando diversas atribuciones. Ello les permitirá asumir decisiones referentes a la infraestructura económica de interés regional, sectores económicos concretos, organización de los intereses económicos y organización del desarrollo estatal, respetándose en todo momento las competencias del Estado sobre las grandes cuestiones de interés general o sobre decisiones económicas fundamentales que condicionan las características del sistema o su desarrollo.

Conforme a estos planteamientos es indispensable e imprescindible llevar adelante una adecuación de la propia Constitución General de la República. En esta forma, si como aquí se ha sugerido, el CUD debe poseer la cualidad de ley federal, mi segunda proposición es que esta ley sea a su vez reglamentaria del artículo 116. El arreglo a la Carta Magna que propongo es en la fracción VI de este mismo artículo, con un agregado de un segundo párrafo. El texto de añadidura a la Constitución es el siguiente: "Con objeto de garantizar el fortalecimiento del pacto federal, la asunción por parte de los estados de atribuciones y recursos para la ejecución y operación de obras, programas y servicios por transferencia del gobierno de la federación señalados específicamente en el Convenio Unico de Desarrollo, se entenderán como nuevas atribuciones de las propias entidades. Para su formalización se asentarán, anualmente, conforme al procedimiento legal que se instituya, en las constituciones estatales".

Es importante marcar, en síntesis, cinco puntos principales, en los que coincidimos con el Dr. Pedro Zorrilla. El primero, que la descentralización precisamente política ha de constituir el eje principal de todas las acciones de descentralización; segundo, que la descentralización administrativa, de hoy en adelante podrá seguir siendo factor positivo de una vida nacional intensa y multiplicada en todas las regiones, sólo en la medida en que sea correlativa a la

descentralización política; del mismo modo, será necesario reforzar y fundar formas de cooperación y colaboración entre el gobierno federal y los estatales, con acciones inéditas y nuevos modos de aprovechar estructuras administrativas para el servicio público.(48) Este proceso que se propone obligará a que las estructuras administrativas estatales se modernicen, pues en los estados de la república ha prevalecido una estructura administrativa simple, apenas suficiente para garantizar la dominación política regional y para seguir las directrices marcadas por el centro. Organización estrecha y autonomía limitada los imposibilitan para señalar políticas propias y en general para realizar y llevar a cabo proyectos distintos de los que son diseñados por el gobierno federal. Finalmente, la política social puede ser clave para la reactivación no sólo de los estados sino también de los municipios, aunque la política económica continúe siendo atribución necesaria del poder federal. Se definirían de esta manera dos ámbitos de atribuciones muy claras: la conducción económica como atribución de la federación y el desarrollo social como actividades propias de estados y por qué no de los municipios; no así la política exterior o la política interna, también propias del gobierno federal.

4.2 Proceso para la Reforma del Estado: el Fortalecimiento Municipal

Si se propicia una verdadera descentralización política, los estados adquirirán una nueva dimensión en el marco de la organización federativa. A medida que vayan absorbiendo atribuciones, sus responsabilidades serán, por ende, crecientes frente a sus comunidades y en donde el municipio podría desempeñar un papel de primerísima importancia. Así como el CUD se compondrá de obligaciones y derechos para las distintas entidades de la Unión, en él habrá de agregarse un anexo de aquellas reformas y prerrogativas que a nivel local los propios estados se comprometen coordinadamente con la federación a fin de, consecuentemente, propiciar el fortalecimiento municipal formando parte explícita de la obligación constitucional.

Los municipios son espacios en los que cabe perfectamente la participación y expresión de las fuerzas locales y de los intereses de cada comunidad, que con la afirmación de su propia personalidad y sus particulares dificultades, se puede enmarcar el proyecto nacional de desarrollo; es decir, los municipios habrán de ser, no de dicho, sino de hecho, los verdaderos promotores del desarrollo en los estados de todo el país y la suma de las partes hará el proyecto nacional. La concepción del nuevo federalismo debe entender a la célula municipal como ámbito de libertades, de vitalidad social y vecinal y como espacios para la realización de mayor igualdad y justicia social, que deben darse y propiciarse no nada más a partir de un centro de poder, sino desde una multiplicidad de poderes políticos democráticos, institucionales, libres y autónomos. Precisamente de su diversidad y número resulta también una garantía para la libertad y su recíproca cooperación debe producir estímulos adicionales para el desarrollo integral, regional y nacional. Es así que la "pluralidad de centros de poder público (que deben ser los municipios) en el Estado mexicano

deberá siempre implicar mayores garantías de poder democrático y de respeto de libertades que ciertamente significan, en buena hora, limitaciones al poder, pero que también y por lo mismo constituyen capacidades multiplicadas para mejorar las condiciones del desarrollo".(49)

Si los miembros de las comunidades -anotamos- son más sensibles a las autoridades locales, no hay duda de que el medio para un mejor clima -así lo estima con su amplia experiencia como ex-gobernador Zorrilla Martínez- en la relación de los ciudadanos y las autoridades se debe iniciar en los municipios porque es más fácil el conocimiento recíproco, el diagnóstico de los problemas sociales y la participación motivada y responsable de los grupos sociales en la solución de los problemas y ello genera confianza y credibilidad.

Complementa esto último otro ex-gobernador, González Pedrero, quien igualmente conceptúa que la descentralización debe dirigirse expresamente al municipio: "El interés individual en la cosa pública está más cerca de los problemas y de las aspiraciones del lugar donde vive cada quien, que de los asuntos relacionados con la totalidad de un país o del mundo entero, porque el ciudadano los conoce de primera mano...En la medida en que cada comunidad se convierta en sujeto activo de su propio desarrollo, la unidad nacional será más fuerte, por la semejanza de propósitos compartidos por la suma de todas las pequeñas comunidades".(50) Siendo así "¿a dónde irá la descentralización sino a las pequeñas localidades, a los gobiernos municipales, a las estructuras estatales? ¿no sería mejor si éstos la construyen desde ahora con la fuerza de la democracia?".(51) Por qué los municipios y no el gobierno federal o el estatal nos preguntamos ahora nosotros. Y nos responde el mismo Pedrero: porque "la función primordial del municipio es permitir el gobierno democrático de la comunidad para la promoción del desarrollo y para la prestación de los servicios públicos".(52)

Para lograr esto último, que el municipio sea la base de la organización política y administrativa, es necesaria la garantía de la libertad para el manejo de sus propios recursos y asegurarle un válido ámbito propio de responsabilidades. El artículo 115 así lo establece, para que se respete y se deje en libertad a los regidores para formular el presupuesto municipal y de ofrecer a los municipios los instrumentos operativos que hagan efectiva esa libertad. Por ésto, la democracia debe empezar en el municipio. "Y la democracia será también más nacional, en la medida en que se arraigue como forma de vida en cada una de nuestras miles de pequeñas comunidades, las del campo y la periferia, y las que se entrelazan y mimetizan en las ciudades, contribuyendo a formar la verdadera voluntad nacional".(53) González Pedrero es muy claro: la democracia es un poderoso motor para el desarrollo. Democracia y desarrollo municipal son tareas afines, porque ambas dependen de la voluntad de la gente; de los tiempos y de los métodos que en cada municipio adopten las comunidades que los integren para adueñarse de la conducción de su propio destino a partir de sus peculiares modos de convivencia.

En su oportunidad explicamos que no obstante las reformas al artículo 115 las dificultades del municipio permanecen sin ser superadas en la práctica. Cómo entonces hacer para modificar esa realidad y que los buenos propósitos y el diagnóstico de ambos gobernadores no sean sólo eso, que se sumarían a las muchas opiniones vertidas sobre este ámbito gubernamental.

Preguntemos entonces: ¿cuál ha sido su papel?. Sin recursos suficientes; sin instituciones públicas eficaces; sin administraciones eficientes; sin plena libertad, el rol desempeñado ha sido el de receptor de las demandas sociales y de centro de control político. Por ello sus poblaciones no se interesan y no desean presidentes municipales -y en este sentido gobernadores- con capacidad para gobernar sino aquellos con suficientes relaciones para obtener de las autoridades superiores mayor cantidad de recursos y proponerles programas importantes.

La reforma al artículo 115 no contribuyó a la descentralización política, fue, en esencia, una descentralización administrativa que reprodujo el esquema que se sucede entre estados y federación: ésta establece los lineamientos de políticas generales y aquellos actúan en consecuencia. Lo mismo ocurre entre estados y municipios; éstos están sujetos a las directrices estatales: ¿cómo pueden ser entonces motores para el desarrollo y la democracia?. En este marco se nos diría con razón que el CUD municipal que anteriormente propusimos es un medio de control centralista y que otorgará en todo caso sólo atribuciones administrativas. No obstante, creemos que su creación y función es importante pues por medio de él se afianzarán sus responsabilidades administrativas; se requerirá, eso sí, que dicho instrumento se complemente para romper ese cinturón de fuerza con atribuciones mayores para que el municipio sea capaz de tomar decisiones políticas.

Si propusimos una reorganización para los estados, debe ocurrir, igualmente, con los municipios. Esa reorganización se cifraría entonces en la organización política y en la organización social. Si el abismo es cada vez más grande por la desconfianza e incapacidad que la sociedad percibe en el Estado para satisfacer sus necesidades, esto mismo tiene como corolario un fenómeno potencialmente peligroso: el de la ingobernabilidad. Con Solidaridad y un mayor presidencialismo se ha resuelto este problema, llevándonos a más y más centralismo, que en las circunstancias de la economía mundial ya no resulta la respuesta óptima. Reorganizando a los municipios, concediéndoles atribuciones reales para resolver con recursos suficientes las demandas de las comunidades serán, sin duda, verdaderas instancias de organización política y social. Política porque al ver los pobladores que existen los recursos para que en el mismo municipio se atiendan sus solicitudes, sin esperar a que llegue la visita milagrosa del presidente y con el influjo de su palabra se cumplan viejos anhelos la participación cambiará de perfil: para elegir ya no a un presidente o regidor para relaciones públicas sino para que gobierne eficientemente. En lo social, organizarían a la comunidad para establecer, conjuntamente con las autoridades, las prioridades en la obra pública. Entonces sí la democracia será una forma de vida que

partiría del mismo municipio. Y éste sería, efectivamente, un centro de poder. Con todos estos elementos seguramente se daría un cambio en la visión de los partidos políticos nacionales respecto tanto a su comportamiento como de las expectativas ofrecidas al conjunto de la sociedad. Ese cambio estaría influido, al menos, por cuatro factores:

a) la existencia de múltiples centros de poder; tantos como el número mismo de municipios que tiene el país o del que resultara de un proceso de recomposición en algunos estados para integrar nuevos municipios;

b) la capital del país dejaría de ser la única arena importante en donde se da la disputa política con la participación de la totalidad de los diferentes partidos políticos registrados;

c) las estructuras organizacionales de los partidos también cambiarían. En lugar de contar con una sede amplia y con funciones centralizadas, una organización regional y municipal se abriría paso con distintas representaciones pero con un peso equilibrado respecto al nivel central;

d) finalmente, al ser los municipios centros de decisión, las perspectivas de los programas electorales de cada partido adquirirán, en este ámbito de gobierno, una importancia vital.

Desde esta perspectiva, la lógica del sistema variaría. Ya no se trataría de definir acciones partidarias y de gobierno desde el centro para luego difundirlas al interior de los estados y municipios; se daría una vuelta de 180 grados, pues ante la necesidad de ganar los gobiernos locales, los mismos partidos deberán elaborar proyectos apegados a los requerimientos de las comunidades. Y la fuerza nacional de su organización política radicará en su capacidad de convencimiento y de trabajo en esas localidades. De esta manera, el gobierno federal tendrá dos preocupaciones fundamentales: la de elaborar las políticas nacionales y el de vigilar la convivencia social al interior de la república, garantizando y respetando el juego democrático en los municipios. De esa manera se logrará el sistema de partidos que desea la sociedad. Los partidos, a su vez, deberán aprender a vivir en la pluralidad.

A pesar de sus grandes virtudes, la descentralización política es eludida al suponerse que con ella necesariamente habrá ruptura o fragmentación de la unidad del país y porque daría lugar a actitudes abusivas de la autonomía. Más bien enfoca este tipo de temores como resultante de dos situaciones: una es el recelo de los gobernadores a la asunción de mayores responsabilidades, lo cual crea reticencia en los gobiernos y administraciones de las entidades federativas: ser gobernador -se ha considerado- es un premio y no un castigo para trabajar mucho más; una segunda es la concentración política, aunada a las de tipo económico, cultural o administrativo de distintos grupos tradicionales, que se oponen al cambio y con ello van en contra de la democracia y de la autonomía de sus componentes estatales y de los gobiernos

municipales. Entramos así, al problema de la administración pública y de los servidores públicos.

4.3 Proceso para la Reforma del Estado: administración pública moderna y eficiente

Cuanta razón tienen ciertos estudiosos de la administración pública cuando analizan la forma en que ésta actúa para resolver la problemática social. Coinciden en señalar la ausencia, en una gran mayoría de países, de una política de administración pública a diferencia de otras políticas de Estado. En el caso particular de México, en el transcurso de este trabajo revisamos distintas políticas que los diferentes gobiernos precisaban para impactar a las diversas estructuras y así crear condiciones para el desarrollo nacional. Debemos reconocer, sin embargo, que en todas ellas no nos referimos y, por ende, no atendimos alguna relativa precisamente a la administración pública; se puede explicar lo anterior, por la carencia o ausencia de una identidad organizacional.

Se dice que una vía razonable de formulación de políticas de administración pública, sería la de arrancar del marco de referencia general, constituido por los planes de desarrollo económico y social, desagregando las metas planteadas en los mismos, y extrayendo de allí objetivos concretos a cumplir en el campo del aparato público, instrumento fundamental para su ejecución. Ello conduciría a incluir en el plan un capítulo dedicado a la adecuación del aparato de Estado y el desarrollo de su capacidad efectiva de acción organizacional. Pero no ha ocurrido así -explica Kliksberg- sino que los planes de desarrollo no contemplan en un gran número "los requerimientos de capacidad administrativa estatal que suponen; es notoria la ausencia de un capítulo en el plan destinado a la reforma administrativa o concepto similar, y tampoco es posible hallar fuera del plan políticas orgánicas de administración pública vinculadas al mismo... Existe lo que podría llamarse una política de administración pública "implícita" predominante... Esquemáticamente, la política implícita visualiza a la administración como una gran máquina, construida para cumplir fines específicos y preestablecidos que presenta problemas mecánicos de funcionamiento y, por ello, genera un rendimiento deficiente. La vía indicada para solucionar los problemas sería la superación del atraso técnico de la maquinaria, su modernización". (54)

Así como este autor lo describe pareciera una fotografía de nuestra circunstancia. El ordenamiento mayor que se ha hecho de las organizaciones públicas nacionales posrevolucionarias se llevó a cabo con López Portillo, denominándose sectorización. Tal reforma administrativa adquirió una enorme importancia política. De una parte, se estableció oficialmente, que la reforma intentaría racionalizar los niveles sustantivos dando orden y congruencia a las funciones que justificaban la creación de cada una de las entidades gubernamentales; y de otro, el control de lo adjetivo: propiciar normas comunes a todos los órganos. Fue de esa manera que dicha

reforma se planteó como un segundo gran objetivo la descentralización para romper inercias burocráticas y resolver los problemas en los mismos estados. En el presente régimen los cambios, fusión desaparición de diversos organismos e instituciones en el sector central o "paraestatal" no han respondido en los últimos cuatro años a una política de principios administrativos bien fundados, sino a determinadas circunstancias coyunturales. Es verdad que el Estado mexicano ha creado multiplicidad de organismos con objeto de impulsar a la industria o promover la prestación de un sinnúmero de servicios. Pero hasta 1988 muchos de ellos permanecían sin tareas específicas o bien, en otras ocasiones, continuaba aún pendiente el cumplimiento de su encomienda.

Esto se presenta así porque nuestra "maquinaria" administrativa es un producto histórico global en donde destaca su carácter centralista que ha permeado a todo nuestro aparato público. La administración implícita se ha visto delineada por ese centralismo y la pretensión de una "administración para el desarrollo" propagada por algunos regimenes para dar unidad a la acción gubernamental y romper la rigidez de las estructuras burocráticas. Finalmente no resultó ser una panacea, porque no se cumplieron sus propósitos de modernizar a la maquinaria.

Kliksberg nos aclara que la política implícita tiende a fijarse objetivos muy concretos, pero un verdadero desarrollo administrativo significa "entre otros aspectos, crear determinadas instituciones, establecer ciertos sistemas, contar con un caudal dado de tecnologías administrativas, cumplir con algunas conclusiones del estado de las artes en materia administrativa...El desarrollo administrativo real, no es el que conduce a la maximización de los medios referidos, sino el que genera, en definitiva, metas como: ajuste pleno de la administración pública al planeamiento económico-social, optimización de su contribución al crecimiento de la autodeterminación, al afianzamiento de la democracia, a una mejor calidad de vida. Estas y otras metas...y submetas operacionales (son a las que) debería referirse el progreso administrativo, y no reducirse a los medios técnicos para alcanzarlos".(55) Como consecuencia -prosigue Kliksberg- la política implícita ha tendido a generar un paulatino y persistente desplazamiento de valores. Los valores se han retirado de las grandes metas nacionales y se han depositado integralmente en los medios. Al preocuparnos de los medios, olvidamos frecuentemente que las organizaciones están interna y externamente insertas en un complejo cambio organizacional (correlaciones de poder, motivaciones, alteración de valores) convirtiéndose en un paradigma formalista, la cual deja intactos estos planos. Consecuentemente, la percepción formalista lleva a la política implícita a forjar continuamente ilusiones de cambios administrativos generalizados y fáciles de la maquinaria, considerando a la reforma administrativa como la realización de diagnósticos formales, reestructurando organigramas y manuales e institucionalizando jurídicamente los nuevos arreglos.

Otros dos rasgos importantes de la política implícita son la concepción elitista del cambio organizacional y el mito de la neutralidad valorativa. En el primero el implicitismo encara sus esfuerzos de reforma administrativa con base en un modelo

elitista, en donde el problema del cambio es percibido como ligado principalmente al descubrimiento de una estrategia "iluminada", que generará las transformaciones necesarias: un grupo superior elaborará las soluciones buscadas. El rasgo de la neutralidad por su parte presenta la problemática de la administración pública como puramente técnica, neutra, aséptica, en materia de valores (esto no es posible aceptar, pues detrás de las herramientas administrativas, con las que se sistematizan las tareas gubernamentales, están los propósitos políticos y los criterios técnicos suficientes para organizar los intereses de un Estado. Así mismo, una política de administración pública no puede medirse en función de sí misma, su objetivo está más allá de la propia administración). De ahí que considere que los problemas principales a atender para lograr la eficiencia serían los vinculados con la modernización tecnológica y la capacitación de los funcionarios para manejarla. Así, la política implícita "al construir un mundo ficticio donde priva la neutralidad valorativa, oculta de hecho el funcionamiento real y crea espacios óptimos para la actuación subterránea de los sesgos de intereses, dinámica en la que tienen las mayores probabilidades de hegemonía los grupos más poderosos y mejor articulados. Este mito debilita fuertemente a la democracia misma"(56).

Frente al diagnóstico anterior, es oportuno cuestionarnos: ¿a dónde se han encaminado las políticas nacionales de administración pública en los últimos años? Hacia una permanente contradicción entre los tipos de demandas poblacionales y de las fuerzas de contradicción. Y esto ha sido así, nos lo confirma también Kliksberg, porque la política implícita no interpreta esa demanda correctamente por una extrema rigidez del campo administrativo público. De tal modo, la administración es obligada en diversos casos a "asumir programas y proyectos innovativos, por la presión social que los impulsa, los procesa a través de sus estereotipados e ineficientes mecanismos burocráticos, incapaces de lidiar con "complejidad" con los resultados previsibles. Las demandas son atendidas con pronunciados niveles de deficiencia y, de ese modo, importantes iniciativas económicas y sociales de concepción correcta, encuentran un "cuello de botella" de gran envergadura en su etapa de ejecución. Ante dicha situación, se opta con frecuencia por la creación de nuevos organismos o programas formulados al margen de la base jurídica institucional del sistema y lo más distantes posibles del aparato público, para escapar a sus incidencias paralizantes, con incrementos considerables en los costos sociales globales, que resultan gravosos en las condiciones de aguda escasez de recursos"(57).

Podemos notar la estrecha vinculación de lo antedicho con lo descrito por García de Enterría quien, como ya vimos, definió a este fenómeno de la administración pública con dos categorías: el prebendalismo y el parasitismo. La consecuencia de todo ello se concreta, aún más, en el distanciamiento de gobernantes y gobernados percibiéndose un aparato público autoritario y rígido, contrario a cualquier aspiración democrática, pues una administración así todo lo decide y lo ejecuta centralmente; no existe más que un solo interés, un solo centro de poder y una sola política pública y la autonomía y libertad de estados y municipios carecen de contenido por la falta de políticas públicas propias. Las políticas deben ser diferentes

para cada una de las instancias, considerando que sus responsabilidades también son distintas. Deben haber políticas públicas federales, estatales y exclusivamente municipales, pero sin reproducir estas últimas las políticas federales como hemos visto que ocurre permanentemente. Y tales aspectos son los que se deben modificar precisamente a través de la descentralización política y la reforma del Estado.

Cómo podemos lograrlo, esto es, cómo modificar esa política implícita y en su lugar elaborar una política de administración pública nacional. No existen modelos de políticas de esta naturaleza; lo que sí existe es un método a partir del cual puede iniciarse su elaboración dada cuenta que toda formación social es específicamente particular. El método a partir del cual debemos iniciar su elaboración se conoce como Método Base-Datos(58) que se compone de tres partes o procesos: el proceso primario implica el análisis de las demandas que históricamente han sido aspiración de la población. El proceso secundario supone al igual un análisis en forma sistemática de la política vigente para, de esa manera, identificar sus dificultades y los errores en que ha incurrido. El tercer proceso se enfocaría a ir seleccionando experiencias sectoriales que por sus resultados positivos sean susceptibles de tomar como modelos posibles de política pero, sobre todo, su valor radica en sus resortes impulsores: preocupación nacional, motivación de servicio público y actitudes de cambio e innovación.

Sobre las demandas históricas de la nación mexicana no existe duda alguna. En el federalismo social establecimos las carencias que padece nuestra sociedad y su permanente anhelo de justicia y seguridad social; garantías reales de los derechos humanos y la vigencia de una verdadera democracia. Tales han sido sus exigencias en los dos siglos de vida independiente. Sus aspiraciones han estado aguardando en todo ese tiempo, confiando en las instituciones gubernamentales; empero, las administraciones subsecuentes no tienen en su haber resultados concretos que hablen de una política de objetivos sociales precisos orientados a metas pormenorizadas. La política pública es federalista de forma pero centralista de hecho. Esto ha distorsionado las apetencias de las mayorías nacionales: abuso de autoridad, detenciones arbitrarias y dilación en la procuración de justicia son, así, las principales violaciones a los derechos humanos en México.(59) De otra parte, la democracia y el régimen constitucional se desvalorizan por el distanciamiento entre gobernantes y gobernados y por esa insatisfacción social de los destinatarios del poder. La administración ha mantenido su coraza mediante la fórmula de la esperanza renovada. Esa esperanza persistente y sexenal reviste de buena voluntad a los políticos y servidores públicos, quienes se comprometen a cumplir y hacer realidad los postulados constitucionales. Sin embargo, como diría Loewenstein, la desarmonía entre las pretensiones ideológicas proclamadas en la Constitución y las insuficiencias de la vida diaria de la masa de destinatarios del poder, incrementa en éstos la tentación de escapar de la "libertad" de un orden constitucional que no puede satisfacer sus necesidades. La consecuencia de todo ello es, y será, consecuentemente, una crisis de la Constitución y del Estado democrático constitucional.

No debe olvidarse que la política, cuyo fin es conducir, armonizar, preservar y perfeccionar una comunidad, es el campo de la eficacia de los resultados concretos. "Eficacia ciertamente obtenida a la vista de valores sociales, por medios y con estrategias que merezcan juicios políticos y éticos positivos. Lo específicamente político atañe a la misión del poder institucional, nacional o local, de asegurar la unidad de una comunidad, su armonía interna y su seguridad y permanencia; en la medida que esta tarea se cumple, la descentralización es una obligada consecuencia. Las administraciones públicas deben integrarse, organizarse y tener capacidad a la medida de la importancia de esta fundamental tarea; deben diseñarse sus características, dimensión y relaciones con la comunidad para alcanzar nuevas finalidades, de vital importancia para el desarrollo, la justicia social y las libertades. Del acierto que tengan al buscarlas, dependerá cada vez más la realización del proyecto constitucional mexicano" considera como conclusión evidente Zorrilla Martínez.(60) opinión que compendia lo anterior.

Sobre la base de estos considerandos, una nueva política de administración pública debe significar democratización administrativa; creación de estímulos y condiciones favorables a las actitudes dignas y éticas de la administración; eficacia administrativa en la construcción de una sociedad más justa; transformación de la administración en factor decisivo y coherente de avance económico y social. Esa democratización debe darse en todos los ámbitos y centros de poder y la administración pública es uno fundamental.

La posibilidad de esa política pública se debe expresar, primeramente, en un ajuste de tal política a las prioridades nacionales (soberanía nacional y cooperación social) cerrando la brecha entre administración pública y demandas sociales, estableciendo objetivos concretos a alcanzar en el plano de la gestión del aparato público. En segundo lugar, debe permearse de compromiso nacional y social. Esto implica:

- a) desarrollar en los servidores públicos una actitud y una conducta de compromiso social;
- b) la vigencia de un ambiente democrático que impregne a todo el servicio público;
- c) dignificar la función pública;
- d) cambiar la imagen burocrática del servidor público por el del servidor con conciencia nacional;
- e) formar administradores con una identidad y perfil profesional hacia las necesidades del país y de su población;
- f) gestionar programas sociales;

- g) implantar la participación de funcionarios y población en la definición de los programas públicos.

Estos siete lineamientos para una nueva política de administración significan, como ya expresamos, pasar de un desarrollo donde el bienestar social era un subproducto a un modelo donde el bienestar es la prioridad: conformar un modelo de desarrollo descentralizador cambiando de forma y de fondo, pues lo que requiere un país como México es equilibrar los conflictos y desigualdades sociales, impulsando el desarrollo económico y la distribución de sus beneficios entre la sociedad.

Y los principales mecanismos de los que se habrá de ocupar a fondo la política de administración pública necesaria para promover ese desarrollo serán, a su vez:

- 1o. la empresa pública deberá tener como finalidad principal contribuir a la creación de infraestructura para el bienestar social y no solamente de infraestructura para la gran producción.
- 2o. pensar en modalidades de empresa pública adecuadas a la finalidad de satisfacer necesidades sociales y colocarlas a la vanguardia de los procesos económicos, tecnológicos e industriales.
- 3o. colocar la actividad productiva del Estado en la vanguardia del desarrollo.
- 4o. cambiar el sentido de la intervención del Estado en la economía, depurándolo de sus elementos ineficientes y propiciadores de la centralización.
- 5o. redimensionar al Estado mediante la descentralización, considerando las características específicas de los tres órdenes de gobierno y determinar el "tamaño" que deben adoptar para cumplir sus responsabilidades.(61)
- 6o. establecer una política orgánica de personal para formar sistemáticamente al personal superior de la función pública y capacitarlos en la administración municipal.
- 7o. crear relaciones de cooperación entre el sistema científico y tecnológico de la administración pública acercando la universidad a las necesidades del sector público y privado.
- 8o. democratización interna del aparato público mediante nuevos estilos de liderazgo.
- 9o. establecer un modelo de relaciones entre administración pública y ciudadanía acorde al régimen democrático.
- 10o. desarrollar la capacidad institucional para la integración regional mundial.(62)

Considero que ésta debe ser la orientación de la política moderna. Lorenzo von Stein ha indicado que el Estado moderno puede crecer y desenvolverse sólo con la condición que produzca los elementos de la prosperidad individual, social y económica de la sociedad civil. En México, desde la colonia, en la independencia, con el porfirismo y, en la etapa posrevolucionaria, el Estado ha sido el orientador del crecimiento económico y, sin embargo, esa prosperidad que habla von Stein no ha llegado. La pobreza, como vimos, es enorme, con sus consecuentes secuelas. Por qué no intentar la fórmula del redimensionamiento del Estado mediante la descentralización política, es decir, dispersarlo, haciéndolo bajar hasta las localidades y desde ahí impulsar su crecimiento. Debemos intentarlo. Dos siglos de centralismo postindependiente no lo han conseguido: "Si la realidad ha sido reacia...¿no habrá sonado la hora de respetar esa realidad y de volverla operante para beneficio de todos? Dos tradiciones muy ligadas a nuestro desarrollo histórico contribuirían al fortalecimiento de las pequeñas comunidades: el federalismo y el municipio libre. Ya hemos visto cómo se implantó el federalismo hasta llegar a arraigarse como uno de los sustentos ideológicos claves de nuestro sistema político. Pero federalismo es descentralización y es ese aspecto el que habría que acentuar ahora para fomentar el respeto a la idiosincracia propia de regiones, estados y pequeñas comunidades".(63) En adelante, el federalismo mexicano debe responder y entenderse en la siguiente fórmula política: unidad e igualdad en la diversidad.

Notas de la Introducción

1. No se trata solamente de potenciar el poder estatal, sino que la expansión del poder del Estado no tiene su objeto en sí mismo sino en el seno de la sociedad civil, de la cual es su organización política. Ello hace que el Estado atienda el desarrollo del elemento constitutivo de la sociedad: el hombre.

La influencia del pensamiento de Stein -de origen alemán- en el estudio de la teoría de la administración fue de tal importancia que la administración pública en Alemania, Austria, Italia y Estados Unidos -a decir de Omar Guerrero- es tributaria de este autor. Sus ideas se inscriben en dos grandes apartados: su teoría sobre el Estado y la teoría acerca de la administración pública.

Stein entiende que los individuos no deben estar sometidos por el Estado o rendirse ante él; aun en la pluralidad el individuo debe estar seguro de su individualidad. Se debe tener conciencia de que "el Estado no tiene un objeto para sí. El objeto de él son los individuos, que se encuentran sujetos a su voluntad, a la voluntad del Estado, pero...los individuos se mueven por sí mismos. En tal sentido, el objeto (los individuos) y el sujeto (el Estado) se encuentran en contradicción, en un conflicto entre ambos que se llama "vida". Así la vida del objeto dentro de la esfera de lo personal es, pues, lo que realiza también la existencia del Estado como personalidad general... Junto a la voluntad y a la acción del Estado hay, por consiguiente, una vida de Estado. Por extensión, la "vida autónoma de todos los individuos" es el objeto del Estado".

Respecto a la teoría de la administración pública, establece que la voluntad del Estado supone un objeto sobre el cual actúa. Cuando la acción se repite continuamente, se llama "actividad". Lo anterior le sirve para señalar que "esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado".

El principio del Estado reclama para él la elevación de los individuos al través del mismo y de su actividad, fijando con ello la misión de la administración. A ella le toca utilizar los recursos estatales para llevar a cabo lo que el principio del propio Estado le dicta, es decir, desarrollar la vida y la potencia de todos los individuos. "La administración alcanza, pues, su forma más pura, más ideal, la exigida por el principio del Estado, una vez que se ha convertido en único cometido suyo la vida de todos los individuos. (Para abundar sobre la biografía y las teorías de Lorenzo von Stein ver: La teoría de la administración pública, México, Harla, 1986, pp.132-149 y El Estado y la Administración Pública en México, México, INAP, 1989, pp.39-60, ambos títulos de Omar Guerrero, de donde fueron tomadas las referencias anteriores).

2. Aguilar, Luis. Revisión Histórica del concepto de Estado, Conferencia, Feria Internacional del Libro, Guadalajara, Jalisco, 29 de septiembre de 1990, pp.6-8. Ver también, del mismo autor, Política y racionalidad administrativa, México, INAP, 1982, pp.57-62.
3. Aguilar, Luis. Revisión...Op.cit. pp.11-12
4. Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México, Op.cit. pp.44-46.
5. Ibídem. p.50

6. Para Jesús Reyes Heróles la razón de Estado es de y para el Estado, su razón de ser y medrar, su base de conservación y desarrollo. Manuel García-Pelayo considera que es la respuesta a la necesidad de una técnica política, pero como supuesto de esta técnica descubre un logos político. Friedrich Meinecke señala que la razón de Estado es la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. "Significa que el Estado se conozca a sí mismo, así como a su ambiente, extrayendo de este conocimiento las máximas de su obrar. La razón de Estado consiste en el conocimiento de los métodos y mecanismos del ejercicio del poder, dentro de los intereses objetivos del Estado, no los relativos a tal o cual político. La razón de Estado es un conjunto de criterios políticos que norman la acción del Estado, que fijan los objetivos a alcanzar y los medios para conseguirlos".

La razón de Estado -dice Ricardo Uvalle- es el elemento imprescindible para que el Estado se erija en la organización suprema del acontecer político. La razón de Estado sólo responde al Estado; indica cómo emplear los medios tanto para atacar como para defender. No es sólo la puesta en acción de fuerzas estatales, sino tecnología que sustentada en la salvaguarda de los intereses primordiales del Estado, plasma en la realidad del poder los fundamentos que le conciernen para ejercer la dominación política. De este modo, la razón de Estado se convierte en el terreno que los Estados reclaman para sí en su lucha contra los poderes feudales.

La razón de Estado en México -establece Omar Guerrero por su parte- es la laicidad del propio Estado, tal como se da fe en los artículos 3, 27 y otros más de la Constitución de 1917, que mantienen la separación entre la iglesia y la cosa pública. Considera que el desarrollo de la administración interna tendrá un freno estructural, invariablemente, si el Estado no ha alcanzado plena conciencia de su principio vital: la razón de Estado. (Ver Guerrero, Omar El Estado y...Op.Cit. pp.185-200 y Uvalle Berrones, Ricardo. La teoría de la razón de Estado y la Administración Pública, México, Plaza y Valdés, 1992, pp.276-302)

7. Guerrero, Omar. El Estado y... Op.cit. p.219
8. González Pedrero, Enrique. La riqueza de la pobreza, México, Cuadernos de

9. Guerrero, Omar. Op.cit. p.350 De acuerdo con este autor la economía de Estado supone la supresión de las condiciones de vida estatal o ella misma se erige en instrumento de la abolición de estas condiciones. Implica también la intervención directa del Estado en la reproducción de las condiciones de la producción y su presencia en las relaciones de producción. La economía de Estado pone el acento en el gobierno como conductor de los procesos económicos y se mueve alrededor del patrimonio estatal, fuente directa de su poder y que lo habilita para intervenir directamente en la vida económica.
10. Modelo económico lo entenderemos como la relación entre la economía y el Estado. Es la suma articulada de objetivos, estrategias, políticas y medidas específicas que dan coherencia, sentido, referencia y trayectoria al comportamiento de los diferentes agentes económicos. Esa relación, en nuestro caso, puede identificarse mediante tres modelos: uno es el modelo económico porfirista, elitista y concentrador de la riqueza; el segundo es el de la Revolución Mexicana, que se impulsó mediante las empresas de propiedad estatal y a través del fomento de la empresa privada; el modelo se orientó fundamentalmente a lograr la industrialización del país soportado en una política de sustitución de importaciones, para lograr un desarrollo acelerado con distribución equitativa de los beneficios. El tercero es el modelo neoliberal, el cual está en proceso de implementación y fortalecimiento por parte de los últimos gobiernos de nuestro país, orientado a la integración global de la economía.
11. Entre los métodos utilizados para medir la pobreza -nos dice Hernández Laos- se encuentra el denominado Método del Ingreso o Líneas de Pobreza (LP). Mediante este procedimiento se especifican los estándares nutricionales mínimos considerados como básicos o indispensables para la vida y reproducción humana. Se consideran además otras necesidades relacionadas con la educación, el cuidado de la salud, el uso de vivienda y otros requerimientos básicos. "La determinación de los requerimientos mínimos en las diversas necesidades esenciales, da lugar a la especificación de una canasta básica de satisfactores. Aquellas personas (hogares) cuyos ingresos generalmente no alcanzan para adquirir los bienes y servicios especificados por esa canasta, suelen considerarse como personas (hogares) en condiciones de pobreza. Aquellas cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir de manera efectiva los nutrientes básicos, son consideradas como personas (hogares) en condiciones de indigencia o de pobreza extrema".(Villa, Manuel; Aguilar, Luis y otros. Solidaridad a debate, México, El Nacional, 1991, pp.160-161)
12. Para hablar de la reforma del Estado es necesario referirnos, primero, a lo que se entiende por reforma. Reforma significa rectificar, restaurar, reparar o corregir pero, fundamentalmente, hace referencia al cambio y conservación.

Es la teoría política la que pone énfasis en la reforma como método de cambio y conservación, como una estrategia seguida por un régimen político o gobierno para resolver los problemas fundamentales de la sociedad y la economía, en virtud de que sus principios y movilización de fuerza representan una seria amenaza a la preservación y estabilidad del régimen establecido. En esta concepción, Huntington (El orden político en las sociedades en cambio, p.301) define la reforma "como un cambio en el cual se frena el poder de grupos hasta entonces privilegiados y mejora correspondientemente la situación económica y la posición de grupos carentes de aquellos privilegios"; en tanto, Jaguaribe (Sociedad, Cambio y Sistema político, pp.195-196) la considera "un medio de cambio político que consiste en una reorientación que afecta al sistema de participación de una sociedad, ante todo en el sentido de ampliarlo", dando cauce a otras alternativas de las diferentes fuerzas políticas representativas socialmente, mediante espacios de participación, de liberalización y tolerancia a las oposiciones.

La reforma también se concibe como medio de distribución económica entre los diferentes grupos que conforman un sistema político; busca lograr un nuevo equilibrio para evitar el enfrentamiento y desestabilización del sistema y no lo afecte una crisis aguda. Sin embargo, una reforma puede ser concebida como medio para reafirmar la situación de poder establecido realizando transformaciones de fondo sin violentar las bases del sistema político.

Más allá de las definiciones, en el sistema socio-político una reforma no se explica por sí misma, sino en función de un contexto en donde el sistema sufre una crisis o tiende hacia ella, la cual surge, de acuerdo con Habermas, "cuando la estructura de un sistema de sociedad admite menos probabilidades de resolver problemas que los requeridos para su conservación necesarias para arribar a nuevas etapas de crecimiento". (Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, p.17) Pero también determinan una reforma dos factores muy importantes, como sugiere Jaguaribe: "la realización de un cambio en los valores e ideas de los gobernantes" o porque éstos perciben nuevos hechos en el medio externo ante los cuales es necesario adaptarse para lograr su propia viabilidad.

Por otra parte, la reforma implica nuevas etapas de crecimiento y atención a las necesidades sociales básicas; articular "la voluntad de acuerdo" entre los principales actores políticos; y, capacidad de negociación con las corrientes políticas más representativas social, económica y políticamente. La reforma busca salvaguardar la soberanía, la legalidad, seguridad, orden de la convivencia e institucionalidad.

En cuanto a sus objetivos, la reforma pretende el logro y fortalecimiento del consenso; legitimidad mediante un mejoramiento de los resultados de los programas de gobierno; acuerdos pactados con la oposición para que canalice sus propuestas en la competencia por el poder a través de los canales institucionales;

introducir los cambios necesarios pero sin afectar las bases o principios que fundaron y mantienen al régimen de derecho; y, tratar de mantener un equilibrio entre las demandas de los diferentes grupos sociales y la capacidad de respuesta del gobierno. Finalmente, el éxito de la reforma depende de la eficacia y la oportunidad de los cambios introducidos y del sostenimiento del consenso en los acuerdos pactados.

Sin duda, sustentado en los fundamentos anteriores, el actual gobierno mexicano estableció que la reforma del Estado atiende a dos razones: tanto internas como externas. De las primeras el rasgo más reiterado es el que se refiere al "Estado crecientemente propietario el cual se volvió rápidamente incapaz ante el incremento de las necesidades de una población en rápido aumento; ante una planta productiva sobreprotegida y poco competitiva; ante la demanda de mayor calidad de bienes y servicios; ante la (exigencia) de más transparencia en las relaciones del Estado con la sociedad y, todo ello, en medio de una crisis fiscal sin precedente" (Salinas, Carlos. "Reformando al Estado", Nexos, No. 148, pp.27-32). En cuanto a las de carácter externo, se argumentan como causas la globalización de la economía, la revolución en la ciencia, la formación de nuevos centros de financiamiento mundial y de nuevos bloques económicos y, una competencia más intensa por los mercados. Con base en ese diagnóstico se procedió a su transformación.

La reforma del Estado se definió como su modernización, que atiende a una nueva estrategia y al uso de diferentes instrumentos para responder a las necesidades de la población: "Concertación, ejercicio democrático de la autoridad, racionalización y fomento de la autonomía, aliento a la participación y organización popular en los programas sociales, privatización de las empresas públicas no estratégicas con participación de los obreros en su propiedad y canalización del producto de sus ventas a programas sociales y los ciudadanos...", democratizar el capital, convocar al respeto y la tolerancia y una economía más abierta.

La definición que aquí emplearemos es diferente a la que el gobierno federal concibe como tal. La reforma oficial está conceptualizada, más bien, como "reformismo estatal", que es sino la actuación del Estado para resolver, medianamente, las contradicciones y las crisis del sistema. Lo consideramos así por el hecho de que se ha orientado, principalmente, a transformar la estructura económica "por el agotamiento de un modelo general de desarrollo" y a atender parcialmente la demanda social, dejando marginado el elemento político: éste no ha tenido la profundidad respecto a la advertida en lo económico.

Consideramos que no se pretende una reforma del Estado sino la reforma de la actitud del gobierno en el cumplimiento de sus funciones. Coincidimos con González Graf ("Cinco problemas y una reforma del Estado", Nexos, Op. cit., p.44) de que el gobierno actual no quiere en el fondo reformar al Estado sino

adelgazar al gobierno mediante un cambio de actitud: disminuyendo la participación estatal en la economía nacional. Pero sí es necesaria una reforma del Estado. "El actual gobierno no se la propone porque afecta dos de sus atributos fundamentales: la hegemonía legal del partido en el poder y la preeminencia del presidencialismo en la división de poderes. La primera constituye la negación de la democracia política, la segunda es el fundamento de la discrecionalidad".

La reforma del Estado por nosotros señalada considera no sólo un cambio económico sino que se sustenta en una transformación política. En otros términos, para que se dé una verdadera reforma debe acompañarse de una acción no únicamente económica sino también por una descentralización de tipo administrativa pero, sobre todo, política.

Sin descentralización política no se sucederá una reforma del Estado. En suma, la reforma estatal es un proceso integral que debe acentuar una descentralización que multiplique y vitalice centros de poder democrático regionales, el fortalecimiento de la autonomía estatal, el fortalecimiento municipal y la procuración de una administración pública moderna y eficiente.

13. La frase: federalismo es descentralización, es una de las maneras más concretas de expresar lo que es la organización de un Estado de tal naturaleza.

Teóricamente, al constituirse esta forma de Estado, la Federación -es decir, el gobierno federal- asume, por voluntad de los estados miembros, una serie de atribuciones fijadas para el beneficio común. Tales atribuciones, para poder ser cumplidas por la Federación y para que sus decisiones sean acatadas por todos, se concretan en un solo término: centralización gubernamental, que significa la posibilidad de la unidad estatal y la ordinación interestatal. Los estados miembros, por su parte, son totalmente libres y autónomos dentro de su ámbito territorial, para designar a sus órganos de gobierno y para organizarse jurídica y políticamente, preservando la unidad estatal. Esto significa que existe, en principio, una plena descentralización.

Cuando lo anterior no se cumple, se presenta, entonces, el fenómeno contrario: centralización gubernamental y centralización administrativa; esto es, un orden autoritario que concentra toda la actividad gubernamental en una sola instancia reduciéndosele a las entidades federativas el grado de participación. Para recomponer el orden deseado se recurre, así, a la denominada fórmula de descentralización que se define, en sentido estricto, como "retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia territorial menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por su objetivo" (Serra Rojas. Derecho administrativo, México, Porrúa, 1976, p.488) o bien como un proceso conforme el cual la administración federal transfiere a la administración estatal facultades complementarias.

Alexis de Tocqueville se refiere a ambas formas de centralización. Señala que ciertos intereses son comunes a toda la nación, tales como la formulación de leyes generales y las relaciones del pueblo con los extranjeros. Otros intereses son especiales para ciertas partes de la nación, por ejemplo, los de las empresas comunales y establece que concentrar en el mismo lugar o en la misma mano el poder de dirigir a los primeros, constituye la centralización gubernamental. En tanto, concentrar de la misma manera el poder de dirigir a los segundos, es la centralización administrativa.

No concibe que ambas formas de centralización se sumen en una sola mano. Sin embargo, sabe que ello es posible: "Se comprende que la centralización gubernamental adquiere una fuerza inmensa cuando se añade a la centralización administrativa". Considera, más bien, que ambas clases de centralización se deben de complementar mutuamente. Pone como ejemplo a Inglaterra, donde percibe una centralización gubernamental llevada a un alto grado: "el Estado parece moverse dentro de ella como un solo hombre; levanta su voluntad masas inmensas pero Inglaterra no tiene centralización administrativa" como tampoco en Estados Unidos. En éste último, apenas encuentra huella de alguna jerarquía: "La descentralización ha sido allí llevada a un grado que ninguna nación podría tolerar, sin un profundo malestar pero, al igual que en Inglaterra, la centralización gubernamental existe en el más alto punto. De la descentralización admira no los efectos administrativos sino sus efectos políticos: en Estados Unidos, concluye, la patria se siente en todas partes.

De este modo, Tocqueville no puede concebir que una nación acierte a vivir y sobre todo a prosperar sin una fuerte centralización gubernamental. Pero, contrariamente, la centralización administrativa no es propia sino para enervar a los pueblos que se someten a ella, porque tiende sin cesar a disminuir entre ellos el espíritu de la ciudad. "La centralización administrativa logra, es verdad, reunir en una época dada, y en cierto lugar, todas las fuerzas disponibles de la nación, pero perjudica la reproducción de las fuerzas. La hace triunfar el día del combate, y disminuye a la larga su poder. Puede, pues, concurrir a la grandeza pasajera de un hombre y no a la prosperidad durable de un pueblo". Por tanto, las instituciones provinciales se hacen mucho más necesarias a medida que el estado social se vuelve más descentralizado, más democrático. (Tocqueville, Alexis de. La democracia en América. México, FCE, 3° reimp., 1978, pp.97-105)

14. Si bien más adelante se verá ampliamente lo que es el federalismo, adelantaremos su definición. Para ello haremos referencia a lo expuesto por Tadeo Ortiz, en 1832, en su libro México considerado como nación independiente y libre, o sean algunas indicaciones sobre los deberes más esenciales de los mexicanos. Teniendo a autores como Hamilton, Madison y Jay como parte de su referencia

bibliográfica, "hace gala de su erudición al describir las federaciones antiguas y las federaciones de Suiza y Holanda" según acota Reyes Heróles. Ortiz define al federalismo de la siguiente manera: "...exactamente nivelado a las costumbres de los pueblos, y modelado a las necesidades locales, a las luces del siglo y a las exigencias del tiempo, y circunstancias peculiares de las naciones, que de buena fe la abrazan y ejercen, no es otra cosa, si bien se analiza, que la reunión legal de un grupo de provincias diseminadas en una vasta región, aisladamente pero ligadas por la simpatía de la vecindad, el origen, el idioma, los usos y la religión, y aun por los hábitos e influencia del trato común y cierta legislación que, sin embargo de tanta homogeneidad, considerándose destacadas sucesiva y gradualmente por la distancia de un centro, y deseando mejorar su posición con una administración local inteligente que les asegure ciertos goces sociales, en armonía con los progresos a que brinda su situación particular, sin aspirar a una separación absoluta, ni dejar de auxiliarse mutuamente, convencidos de su debilidad, para sostenerse aisladamente cada una de por sí, se obligan a buscar, en su propia reunión y alianza, una fuerza o poder real y efectivo contra los peligros a los que se expondría su flaqueza privada e individual".

Para reforzar la explicación anterior, Jesús Reyes Heróles añade que para la defensa común surge el federalismo y sus integrantes o miembros sacrifican "una pequeña parte de su independencia y soberanía, a beneficio y seguridad de todo el cuerpo social". Siguiendo estos principios, "se establece el nuevo contrato social por los representantes de todas las partes más considerables, o diferentes secciones de que se comprende un grande país, autorizados al efecto, acto en que "abandonan una porción de sus derechos naturales e individuales" para conseguir el fin primordial que se busca, que es el de ser protegidos y garantizados por la comunidad de la grande asociación que se estipula para cada uno de por sí, y para todos en general". El resultado es "el goce de unos mismos derechos a los individuos y la plenitud de la independencia, en cuanto a la administración interior, según se disponga en la constitución general y en la particular de cada Estado". El principio que opera es la defensa de la soberanía con respecto a los ataques "de dentro o de fuera de la Federación". Así, los Estados en particular tienen la obligación de respetar y guardar los derechos de la Federación para mantener la unión y a su vez la Federación tiene el deber "e interés real y positivo" de "mantener la unión y libertades de los Estados en particular". (Reyes Heróles, Jesús. El liberalismo mexicano, México, FCE, 1974, T. III, pp.345-347).

Notas del Capítulo I

1. Platón. Diálogos, México, Porrúa, Colección Sepan Cuantos... N° 13, 1981, p.463.
2. Moreno, Daniel. Clásicos de la ciencia política, México, UNAM,1975, pp.17-19.
3. Méndez Silvestre, José. Dinámica Social (de las organizaciones), México, McGraw Hill,2ª ed., 1990, p.188.
4. Salazar Mallén, Rubén. Desarrollo histórico del pensamiento político, México, UNAM, 1984. T.I, pp.109-110.
5. Hobbes, Thomas. Leviatán, México, FCE, 1984, p.141.
6. Salazar Mallén. Op.cit. p.463.
7. Platón. Op.cit. p.463.
8. Ibidem. p.509.
9. Aristóteles. Política, Madrid, Alianza Editorial, 1986, p.41.
10. Aguilar, Luis. Revisión...Op.cit. p.3
11. García Gual, Carlos en Aristóteles, Op.cit. p.29. (Areté sería sinónimo de virtud)
12. Ibidem. p.30.
13. Salcedo Aquino, Roberto. "El federalismo", Multidisciplina, nov.- dic. 1980, N°1, Primera Epoca, "Escuela Nacional de Estudios Profesionales ENEP-ACATLAN-UNAM", Acatlán, Estado de México, México, p.29.
14. Ibidem. p.30.
15. Heller, Herman. Teoría del Estado, México, FCE, 1983, p. 142.
16. Aguilar, Luis. Op.cit. pp.4-5
17. Cruz Salas, Francisco. El federalismo como forma política, México, Facultad de Derecho-UNAM, 1965, pp.21-22.

18. Weber, Max. El político y el científico, Madrid, Alianza Editorial, 1984, p.84.
19. Engels, Federico y Marx, Carlos. Obras Escogidas., Moscú, Ed. Progreso, T.II, p.317.
20. Abbagnano, Nicola en Silvestre Méndez, José. Op.cit. p.190.
21. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1984, p.400.
22. Heller, Herman. Op.cit. p.222.
23. A. Gropalli en Cruz Salas. Op.cit. pp.39-40.
24. A. Arnaiz en Cruz Salas. Op.cit. p.41.
25. Burgoa, Ignacio. Op.cit. p.404.
26. Ferrando Badía, Juan. El Estado unitario, el federal y el Estado regional, Madrid, Tecnos, 1978, p.98.
27. *Ibidem*. p.104
28. Salcedo Aquino, Roberto. Op.Cit. p.35. Ver también a este respecto a Tadeo Ortiz en Reyes Heróles, Jesús. Op.cit. T.III. pp.345-347.
29. Roberto Salcedo sintetiza las diferencias entre Federación y Confederación en cuatro puntos:
 - Primero: un gobierno federal es relativamente fuerte en cuanto a organización, personal, presupuesto y jurisdicción. Ordinariamente es más fuerte en estos sentidos que el gobierno de cualquiera de sus estados constituyentes. En una Confederación, las instituciones comunes son más débiles o casi inexistentes en algunos o todos estos aspectos.
 - Segundo: mientras que los gobiernos federales actúan directamente sobre los individuos en todos los asuntos que caen en el ámbito del gobierno nacional, el gobierno de una Confederación trata ordinariamente con los individuos a través de los gobiernos estatales.
 - Tercero: a menudo los estados se separan de una Confederación si sus propios gobernantes o votantes lo desean, mientras que en una unión federal no se permite la cesión.
 - Cuarto: dentro de la esfera de la jurisdicción federal las leyes de una unión federal prevalecen sobre las de los estados; en cambio, en una Confederación una ley o una decisión de las autoridades confederadas será válida en un Estado cuando el gobierno de éste lo ratifique, o por lo menos no ejercite su derecho de veto.

Agulla, por su parte, establece que la Confederación responde a una formalidad de Derecho Internacional. Cabe señalar en este punto, que el Estado federal se diferencia del Estado unitario también en cuatro aspectos básicos:

Uno: en el federal los estados miembros poseen autonomía institucional mientras que las regiones del estado unitario carecen de ella.

Dos: en la federación los estados miembros participan en la formación de la voluntad nacional mediante la Cámara Federal y a través de su participación en la reforma de la constitución por conducto de las legislaturas locales. Razón por la cual el bicameralismo tiene su plena justificación en el Estado federal.

Tres: el Estado federal comporta dos órdenes constitucionales: el federal y el estatal; el unitario sólo posee un orden constitucional.

Cuatro: el estado federal logra la unidad reconociendo la diversidad; el unitario trabaja sobre la premisa de la homogeneidad de principio.

30. La diversidad de origen -confirma Reyes Heróles- no establece diferencia esencial ni disminuye la validez de la forma federal. Es falsa la exclusividad en cuanto al origen. Y en un artículo de El Observador, se señala que el federalismo puede surgir de dos maneras: de la división a la unidad y de la unidad a la división. Reyes Heróles, Jesús. Op.cit T.III. pp. 356-357.
31. Burgoa, Ignacio. Op.cit. pp.408-409. La soberanía en el derecho político significa "el derecho de la sociedad para establecer sus leyes" y en el derecho de gentes la soberanía de una nación sólo significa no depender de ningún Estado extranjero. Puede haber naciones que no son soberanas en sentido político y lo son incontestablemente en el derecho internacional.

Notas del Capítulo II

1. Gamas Torruco, José. El federalismo mexicano, México, SEP-Setentas, N° 1975, pp.21- 22.
2. Churruca Peláez, José. El pensamiento insurgente de Morelos, México, Porrúa, 1986, p.26.
3. O'gorman, Edmundo. Historia de las divisiones territoriales de México, México, Porrúa, 1984, p.12
4. Churruca Peláez. Op.cit. p.27.
5. Humboldt. Tomo I, Libro II, Cap. VI. en Churruca...Op.cit. p.37.
6. Churruca...Op.cit. p.37.
7. Villoro y López Quintero en Churruca...Op.cit. p.38.
8. Abad y Queripo en Churruca...Op.cit. p.40.
9. Una obra relativa a este tema es la escrita por Lee Benson, Nettie. La diputación provincial en México.
10. Montiel y Duarte, Isidro. Derecho Público Mexicano, México, Imprenta del Gobierno, en Palacio, 1871, T.I, p.2.
11. Ramos Arizpe, Miguel. Alegato contra el centralismo y Acta Constitutiva, México, PRI, Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, N° 5, 1974, pp.4-6.
12. Reyes Heróles, Jesús. El liberalismo mexicano, Op.cit. T.I, p.XI.
13. Ver a Cué Cánovas, Agustín. El federalismo mexicano, México, Libro-Mex, 1960, pp.36-38.
14. Gamas Torruco. Op.cit. pp.48-49.
15. Citado por Cué Cánovas. Op.cit. pp.179-180.
16. No obstante su posición conservadora, Lucas Alamán es reconocido como un gran administrador y organizador, teniendo un papel muy destacado en la formación de las instituciones mexicanas. (Ver Guerrero, Omar. El Estado y la administración pública en México. Op.cit.)

Para Raúl Mejía, los esfuerzos más grandes que se realizaron en la primera mitad del siglo XIX para industrializar al país, se efectuaron al calor de la política económica de Lucas Alamán. De acuerdo con este autor, "las inversiones inglesas que pretendieron reavivar la minería; la creación de algunas industrias como las de hilados y tejidos; la introducción de ganado caballar, caprino y merino y hasta la pretendida importación de camellos para suplir la falta de comunicaciones en el norte del país, se debieron a la iniciativa de Alamán. Pero este intento industrializador con capitales extranjeros fracasó, entre otras razones, porque los métodos técnicos de producción que se requerían no pudieron prosperar en una sociedad en donde con gran extensión territorial, la mayoría de los capitales y el crédito estaban en manos de la iglesia. Por otra parte, la falta de trabajadores calificados por la ausencia completa de tradición; la carencia de vías de comunicación; los escasos y casi nulos niveles de consumo, y una educación que preparaba para el claustro y las especulaciones de la metafísica, fueron causas determinantes de ese fracaso".(Mejía Zuñiga, Raúl. El liberalismo mexicano en el siglo XIX, México, SEP-Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, Serie Técnica y Ciencia, N° 13, 1963, pp.72-75)

17. "Proyecto de Constitución de la Mayoría de la Comisión de Gobernación del Constituyente de 1842" en Montiel y Duarte, Op.cit. pp.194-195.
18. Ibídem. pp.186-187.
19. Burgoa, Ignacio. Op.cit. pp.439-441.
20. López de Santa Anna, Antonio. "Discurso en la inauguración de las sesiones del Congreso Constituyente", 10 de junio de 1842, en Cué Cánovas, Op.cit.
21. Otero, Mariano. "Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana", Selección de textos de la obra de Mariano Otero, México, LIII Legislatura del Senado de la República, Serie los Senadores, 1987, p.50.
22. Otero, Mariano. "Ideas políticas sobre la organización constitucional de México", Op. cit. pp.113-114.
23. Ibídem.
24. Otero...Ensayo...Op.cit. p.63.
25. Ibídem. pp.45-46.
26. Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1964, México, Porrúa, 1964, pp.343-344.

27. Montiel y Duarte, Isidro. "Exposición de motivos. Proyecto de Bases Orgánicas para la República Mexicana presentado a la Honorable Junta Nacional Legislativa por la Comisión nombrada al efecto, el 11 de enero de 1843", Op.cit. T.III, p.320.
28. Otero, Mariano. "Voto Particular" en Ramírez, Tena. Op.cit. p.452.
29. Montiel y Duarte. "Dictamen de la Comisión de Constitución leído por el Sr. Diputado Carrillo Velasco el 16 de junio de 1856", Op.cit. T.IV, p.101.
30. El Diputado Hilario Medina señaló que "el federalismo consiste en dividir la nación en diversas entidades que se llaman estados a los cuales se les dá una autonomía restringida, por lo que toca a su régimen exterior. La soberanía tiene dos manifestaciones: una que se refiere a las relaciones exteriores, es decir, a las relaciones internacionales; y otra que se refiere a las relaciones interiores, a la organización interna de las instituciones...", Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, T.II, pp.117-118.
31. Carranza, Venustiano. "Mensaje ante el constituyente de 1916-1917", Querétaro, Qro., diciembre 1 de 1916 en Tena Ramírez, Op.cit. pp.745-764.
32. Reyes Heróles, Jesús. Fortalecer el federalismo con el esfuerzo de todos. Discurso como Secretario de Gobernación en la ceremonia del LXI aniversario de promulgación de la Constitución de 1917, en la ciudad de Querétaro, Toluca, México, Gobierno del Estado de México, 1978, p.14.
33. *Ibíd.* pp.25-26
34. Cué Cánovas. Op.cit. p.27.

Notas del Capítulo III

1. Gamas Torruco. Op.cit. p.59
2. Ibídem. p.76
3. Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI, 1987, p.43.
4. Diputado Manjarrez. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917 en Carpizo, Jorge. Op.cit. p.44.
5. Carranza, Venustiano. "Mensaje...", Op.cit. pp.760-761.
6. Vega Vera, David. El presidencialismo mexicano en la modernidad, México, Porrúa, 1989, pp.2-46.
7. Medin, Tzvi. El minimato presidencial: historia política del maximato, México, Era, 1983, p.164.
8. Carpizo, Jorge. Op.cit. pp.149-150.
9. Ibídem. p.200.
10. Córdova, Arnaldo. La revolución y el estado en México, México, Era, 1989, p.144.
11. Carranza, Venustiano. "Mensaje...", Op.cit. p.760.
12. "El General Plutarco Elías Calles al abrir las sesiones ordinarias del Congreso el 1° de septiembre de 1928". Los Presidentes de México ante la Nación, Vol. 3, pp.804-812.
13. Presidencia de la República. Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México,1980, p.335.
14. Hansen D., Roger. La política del desarrollo mexicano, México, Siglo XXI, 1981, pp.32-42.
15. Cué Cánovas. Op.cit. p.152.
16. Burgoa, Ignacio. Op.cit. pp.446-447.
17. Hansen...Op.cit. p.39.

18. *Ibíd.* p.45
19. *Ibíd.* pp.15-16.
20. *Ibíd.* pp.100-101
21. Labra, Armando. "La reforma del Estado y el reto económico", Revista Nexos, enero de 1990, N°145, México, p.52.
22. Tello, Carlos. "La pobreza en México: tendencias y políticas", La Jornada, 20 de septiembre de 1989, Suplemento de Aniversario, p.2 Mexico.
23. *Ibíd.*
24. Centro Mexicano para los Derechos de la Infancia, A.C. (CEMEDIN). "Situación de la niñez mexicana a un año de la Cumbre Mundial por la Infancia", La jornada, 6 de noviembre de 1991, Página de la Infancia, p.13, México.
25. Carpizo, Jorge. "Problema de la Justicia Social", Conferencia, Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 29 de junio de 1990.
26. *Ibíd.*
27. Fernández, Carlos. "La élite del empresariado mexicano", La Jornada, 1 de abril de 1991, p.1, México.
28. Guerrero Chiprés, Salvador. La Jornada, 2 de agosto de 1990, pp.1-26, México.

Notas del Capítulo IV

1. Flores de la Peña, Horacio. "Problemas de planeación y desarrollo" en Bases para la Planeación Económica y Social de México, México, Siglo XXI, p.79.
2. *Ibidem*. p.79.
3. H.Hagen. en Flores de la Peña. *Op.cit.* p.79.
4. Flores de la Peña. *Op.cit.* p.81.
5. Partido Revolucionario Institucional. Primer Plan Sexenal 1934-1940, Serie Documentos N° 1, p.4.
6. *Ibidem*. p.4
7. Ley sobre Planeación General de la República. Diario Oficial de la Federación, julio 12 de 1930.
8. Solís, Leopoldo. Planes de Desarrollo Económico y Social en México, México, SEP- Setentas, 1975, p.121.
9. *Ibidem*. pp.50-51.
10. *Ibidem*. p.135.
11. *Ibidem*. p.164.
12. Libros de Proccso. Planificación a la mexicana, México, 1980, p.18.
13. *Ibidem*. p.25.
14. *Ibidem*. p.39.
15. Angeles, Luis. Crisis y coyuntura en la economía mexicana, México, El Caballito, p.54.
16. Flores de la Peña. *Op.cit.* p.142.
17. Angeles, Luis. *Op.cit.* pp.75-76.
18. Solís, Leopoldo. *Op.cit.* p.178.

19. González Pedrero. Op.cit. pp.108-109.
20. Zorrilla Martínez, Pedro. "La Administración Federal (mecanismos de coordinación)" en La Administración Pública Federal, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales- UNAM, 1972, p.17.
21. El Trimestre Económico. México, octubre-diciembre de 1961, Vol. XXVIII, pp.782-784.
22. Diario Oficial de la Federación. 2 de marzo de 1962.
23. Ruiz, Armando. "Descentralización para qué". Revista Línea, 1985, PRI, México, p.49.
24. Martínez Navarrete, Ifigenia. "La descentralización económica en México" en Desconcentración Administrativa, Colección Seminarios N° 1, México, Secretaría de la Presidencia, 1981, p.279.
25. "Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional". Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1975.
26. Barkin, David. "Quiénes son los beneficiarios del desarrollo" en Ensayos sobre la Planificación Regional del Desarrollo, México, Siglo XXI-ILPES, 1980, p.501.
27. Ibídem. p.502.
28. Filosofía política de López Portillo, México, PRI, 1978, p.43.
29. Plan Global de desarrollo. Op.cit. p.44.
30. El Sistema Nacional de Planeación fue concebido bajo una integración de tres niveles de decisión. En un nivel global la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la responsabilidad de concertar las actividades sectoriales, coordinándose para ello con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de prever el funcionamiento adecuado.
En un segundo nivel, la creación de sectores programáticos, con un responsable de cada uno de ellos, lo que significaba un reordenamiento de funciones de las dependencias de la administración central, a las que se adscribieron atribuciones más homogéneas y propias de su ámbito. Las entidades "paraestatales" fueron agrupadas bajo la coordinación de Secretarías de Estado, encargadas de desempeñar desde las tareas de planeación hasta las de evaluación y control, en un nivel sectorial.
Una vez definidas las formas anteriores, es decir, responsabilidades claramente establecidas en los aspectos global y sectorial, se pasaría a un tercer nivel, el

estatal, permitiendo una acción de conjunto en la administración pública en la determinación de objetivos, metas y estrategias, complementadas con la labor de planeación de los gobiernos locales.

31. ILPES. "Una introducción a conceptos básicos, métodos y técnicas" en Ensayos sobre la planificación regional del desarrollo. Op. cit. p.25.
32. ILPES. "El concepto de regiones en desarrollo", Op.cit. pp.98-100.
33. Barkin, David. Op.cit. p.477.
34. Ibídem. p.478.
35. Ibídem. p.478.
36. Ibídem. p.479.
37. Ibídem. p.479.
38. Plan Global de Desarrollo. Op.cit. p.314.
39. Barkin, David. Op.cit. p.501.
40. Reyes Heroles, Jesús. Fortalecer al federalismo...Op.cit. pp.35-36.
41. Plan Global de desarrollo. Op.cit. p.313.
42. Ibídem.
43. Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). El CUC como un Convenio para el Desarrollo, México, 1980, p.77.
44. Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, SPP, 1980.
45. "Los programas de desarrollo materia de este Convenio, se encuadran en la estructura sectorial definida para la administración pública federal. Así, se podrán concertar acciones para la realización de programas en los sectores administrativos coordinados por las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Patrimonio y Fomento Industrial; Comercio; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes; Asentamientos y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo; y, Pesca. Se incluye, además, a la procuraduría General de la República". SPP, Convenio Único de Coordinación, México, 1981.

46. El CUC en su cláusula vigésima octava señala que "las partes acuerdan incorporar a este Convenio los compromisos específicos que actualmente tiene concertados el gobierno del estado con las diversas dependencias de la administración pública federal. Los compromisos que se celebren en el futuro, se integrarán bajo la figura de Acuerdos de Coordinación. La SPP dictará sobre la procedencia de su incorporación". SPP. Op.Cit.
47. Cláusula vigésima segunda del CUC.
48. *Ibíd.*
49. Cláusula vigésima cuarta del CUC.
50. Cláusula vigésima séptima del CUC.
51. SPP. Revista Programa, marzo-abril 1981, N° 5, pp.37-38, México.
52. SPP. Revista de Planeación Democrática, 1983, Año 1, N° 5, México, p.6.
53. *Ibíd.* p.17.
54. "Exposición de Motivos de reformas al Artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos" en Fortalecimiento Municipal, Tabasco, México, Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, 1983, p.3.
55. *Ibíd.* p.10.
56. SPP. "El Sistema Nacional de Planeación Democrática" en El Plan Nacional en Gráficas, México, 1983, p.3.
57. SPP. Revista de Planeación Democrática, 1983, Año 1, N° 1, México, p.18.
58. *Ibíd.* p.19.
59. SPP. Convenio Unico de Desarrollo (CUD) 1983.
60. *Ibíd.*
61. *Ibíd.*
62. Cláusula quinta del CUD.
63. Cláusula cuadragésima primera del CUD.
64. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo, México, SPP, 1983, p.12.

65. *Ibíd.* p.111.
66. *Ibíd.* p.126.
67. *Ibíd.* p.139.
68. *Ibíd.* p.393.
69. Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. México, Secretaría de la Presidencia, T.III, p.234.
70. *Ibíd.* p.195.
71. *Ibíd.* p.196.
72. Las Razones y las Obras. Op.cit., T.I, pp.42-43.
73. *Ibíd.* p.42.
74. *Ibíd.* p.43.
75. Las Razones y las Obras. Op.cit., T. VI, pp.331-335.
76. *Ibíd.* p.334.
77. SPP. Revista de Planeación Democrática, 1985, Año 3, N° 23, México, p.10.
78. Woldemberg, José. "Pobreza: sobran los comentarios", La Jornada, 29 de septiembre de 1990, p.5, México.

Notas del Capítulo V

1. Cué Cánovas. Op.cit. p.177.
2. Cruz Salas. Op.cit.pp.99-100.
3. Cué Cánovas. Op.cit. pp.177-178.
4. Cruz Salas. Op.cit. pp.100-101.
5. García Cantú, Gastón. "Los cinco problemas nacionales", Excelsior, 3 de agosto de 1990, pp.1-13, México.
6. Burgoa, Ignacio. Op.cit. pp.445-446.
7. Bussani Ramírez, Ignacio. Realidad y ficción del federalismo y otras instituciones políticas de México, Sonora, México, Universidad de Sonora, 1973, pp.112-113.
8. Otero, Mariano. Ideas...Op.cit. pp.124-127.
9. Agulla, Juan Carlos. Federalismo y Centralismo, Buenos Aires, Ediciones Libera, 1967, p.154.
10. Excelsior, 4 de septiembre de 1974 en Gamas Torruco, Op.cit. pp.177-179.
11. Bussani Ramírez. Op.cit. p.115.
12. Citados por Cruz Salas. Op.cit. pp.111-113.
13. Ferrando Badía. Op.cit. pp.98-100.
14. *Ibídem*.
15. *Ibídem*.
16. Burgoa, Ignacio. Op.cit. p.463.
17. Cué Cánovas. Op.cit. p.5.
18. Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México, Op.cit. p.65.
19. *Ibídem*. p.514.
20. *Ibídem*. p.233.

21. Cruz Salas. Op.cit. p.102.
22. Ibídem. p.103.
23. Dado el distinto grado de operatividad del federalismo, Geoffrey Sawer propone tres modelos de federalismo. El primero es el de tipo Coordinado, que es el que opera lo más cercanamente posible al esquema constitucional. "Federación y estados actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones. No hay subordinación de hecho de uno hacia los otros y viceversa; el reparto de competencias entre federación y estados es muy balanceado y la igualdad formal se traduce en igualdad real. El federalismo coordinado es difícil de materializar en el mundo de las realidades políticas en virtud de que la preeminencia del gobierno federal sobre las entidades federativas es inevitable". El segundo modelo es el federalismo Cooperativo; implica que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales colaboran sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines". El último es el federalismo Orgánico, en "el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan preeminencia real sobre los estados. Corresponde a aquél llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeña un liderazgo político muy acusado". (Ver Gamas Torruco. Op.cit. pp.140-147).
24. Gamas...Op.cit. pp.191-197.
25. De la Madrid Hurtado, Miguel. "Descentralización de la Vida Nacional". Discursos de Campaña, mayo de 1982, PRI, México.
26. Ibídem.
27. Ibídem.

Notas del Capítulo VI

1. SPP, Plan Nacional de Desarrollo, Op.cit. pp.8-9.
2. *Ibidem*. p.8.
3. *Ibidem*. p.9.
4. Este puede ser una parte interpretativa de la desaparición de la SPP. Sin embargo, existen otras razones de mayor peso para la supresión de tal Secretaría: razones políticas. Recordemos que desde su creación, los primeros titulares fueron cesados por sus constantes enfrentamientos con la Secretaría de Hacienda. Incluso el último de estos conflictos ocurrió entre Silva Herzog y Carlos Salinas a finales del régimen de Miguel de la Madrid, cuyo desenlace fue la renuncia del primero.

En el segundo semestre de 1990 Silva Herzog explicó la razón de tal desaveniencia (Excelsior, 20 de julio), al señalar que uno de los motivos por lo que no avanzaba el país era haber creado la Secretaría de Programación, pues era natural que difiriera de la política de Hacienda. Sus palabras de entonces fueron confirmadas, al hacerse oficial la desaparición de la SPP el 21 de febrero de 1992. En un artículo publicado en El Trimestre Económico el mismo Herzog había escrito sobre el tema que "...la separación de la Secretaría de Hacienda del control del gasto ha provocado un conflicto permanente e interconstruido entre las dos dependencias y sus funcionarios. Las posiciones frente a problemas fundamentales son divergentes. Ante la necesidad de realizar mayores esfuerzos para corregir el desequilibrio fiscal, Hacienda insiste siempre en la necesidad de cortar más el gasto, arguyendo que no se ha hecho lo suficiente; por su parte, Presupuesto insiste en que ya se hizo todo lo posible en el recorte del gasto -se llegó al hueso- y que lo que se requiere es mayor eficiencia en la recaudación de ingresos. Por otro lado, en un ejercicio fiscal y ante una solicitud de ampliación presupuestal, Hacienda insiste siempre en el respeto al tope financiero presupuestario, es decir, los millones de pesos autorizados, sugiriendo, pues, una reducción de las metas físicas. Por el contrario, la entidad responsable de las metas físicas insiste en su cumplimiento, para lo cual requiere una ampliación en su asignación financiera presupuestaria. La congruencia de la política económica tiene todos los días pruebas difíciles. Los ejemplos anteriores son sólo una sencilla muestra". (Proceso, enero 13 de 1992, N° 793).

La fusión de la SPP a Hacienda se realizó -se dijo finalmente- con el propósito de fortalecer la cohesión de la política fiscal y financiera y con ello contribuir a recuperar la consolidación económica, la estabilización y el financiamiento del desarrollo.

Por otra parte, en cuanto al funcionamiento de todo el sistema nacional de planeación, cuya creación y ejecución daba legitimidad a la Secretaría de Programación, es obvio que queda sin sustento alguno.

Aunque el Decreto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 50 establece que las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades "paraestatales" para los fines de congruencia global con el sistema de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, se llevará a cabo por conducto de las Secretarías de Hacienda y Contraloría, resulta evidente que todo lo que dicho sistema implica, estará sin vigencia. No se hablará de este modo, formalmente, del sistema de planeación nacional y, por ende, de desarrollo regional, al menos como se venía haciendo desde 1983.

Notas del Capítulo VII

1. Appendini, Kirsten y Muraya, Daniel. "Desarrollo desigual en México 1900-1960" en Barkin, David. Los beneficiarios del desarrollo regional, México, SEP-Setentas, N° 5, 1972, pp.137-142.
2. Loewenstein, Karl en Agulla, Carlos. Op.cit. pp.33-34.
3. Agulla...Op.cit. pp.133-134.
4. Reyes Heróles, Federico. "Adios al Sistema", El Financiero, 19 de febrero de 1993, Zona Abierta, p.11, México.
5. *Ibidem*. p.11.
6. *Ibidem*.
7. Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución, Barcelona, Editorial Ariel, 2ª edición, 1976, p.28.
8. Guerrero, Omar. El Estado y...Op.cit. pp.809-810.
9. *Ibidem*. p.807
10. García de Enterría, Eduardo. La Administración Española, Madrid, España, Alianza Editorial, 1972, p.55.
11. *Ibidem*. pp.56-57.
12. Guerrero, Omar. Op.cit. p.755.
13. *Ibidem*. pp.774-776.
14. García de Enterría. Op.cit. pp.116-117.
15. Citado por García de Enterría. Op.cit. pp.117-119.
16. *Ibidem*. p.119.
17. *Ibidem*. pp.120-121.
18. Cano, Arturo. "Pronasoles al poder; nuevos líderes chocan con los gobiernos

- locales", El Financiero, 27 de febrero de 1993, p.11, México.
19. La Jornada, 30 de enero de 1992, p.1, México.
20. Corro, Salvador e Ibarra, Esther. "El PRONASOL medio de liquidación del federalismo", Proceso, 29 de octubre de 1990, N° 730, p.11, México.
21. Cepeda Neri, Alvaro. "La impunidad de los gobernadores", La Jornada, 29 de enero de 1991, p.6, México.
22. Monzón, Celio. "Piden diputados se investigue al ex edil de Tlanlajas", La Jornada, 30 de enero de 1991, p.6, México.
23. Reyes Heróles, Jesús. Fortalecer el...Op.cit. p.27.
24. Ibídem. pp.26-27.
25. Guerrero Chiprés, Salvador. "Democracia y cambios económicos van de la mano: Antonio Madero Bracho, Presidente del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN)", La Jornada, 5 de septiembre de 1990, pp.1-24, México.
26. Reyes Heróles, Federico. Op.cit. p.11.
27. Borón, Atilio. "Estado asistencialista, neoliberalismo y democracia en América Latina", Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado, México, INAP, 1990, p.33.
28. Guerrero, Omar. Op.cit. p.801.
29. Ver Rosenthal, Gert. "La magnitud del aparato estatal como centro de los debates: las razones y las consecuencias", Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado, Op.cit.
30. Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia, México, FCE, 1986, p.99.
31. Navarrete, Carolina. "El país necesita la viabilidad de la economía y fortalecer la legitimidad que dé sustento al desarrollo: Manuel Camacho Solís", El Sol de México, 20 de octubre de 1990, p.8, México.
32. Bobbio, Norberto. Op.cit. pp.97-98.
33. Burgoa, Ignacio. Op.cit. p.512.
34. Ibídem. pp. 514-599.

35. Lechner, Robert. "Modernidad o Modernización", El Día, 27 de septiembre de 1990, Textos, p.6, México.
36. Puentes, Carlos. "Nacionalismo e integración", Revista Este País, abril de 1991, N° 1, p.15, México.
37. *Ibidem*. pp.15-16.
38. González Pedrero, Enrique. Una democracia de carne y hueso, México, Editorial Océano, 1987, p.12.
39. *Ibidem*. pp.11-12.
40. Citado por González Pedrero. *Op.cit.* p.13.
41. Loewenstein, Karl. *Op.cit.* p.425.
42. Hinojosa, Oscar. "Elecciones ¿para qué?", El Financiero, 24 de febrero de 1993, p.39, México.
43. González Pedrero. *Op.cit.* p.16.
44. Olmedo, Raúl. "Tamaño de la Administración Pública y su distribución territorial por ámbitos de gobierno", Revista de Administración Pública, 1989, N° 73, INAP, pp.38-39.
45. Zorrilla Martínez, Pedro. "Federalismo y reforma del Estado", Revista Federalismo y Desarrollo, enero-febrero 1993, N° 37, Banobras, pp.11-12
46. Zorrilla Martínez, Pedro. "Federalismo y desarrollo integral", *Ibidem*, pp.15-16.
47. Rocha V., Alberto. "La reivindicación de la democracia", El Nacional, 18 de febrero de 1993, Política, N° 198, p.6 México.
48. Zorrilla Martínez, Pedro. "Fortalecimiento de las autonomías y democracia política y administrativa", *Op.cit.* pp.18-19
49. Zorrilla Martínez, Pedro. "Planeación, desarrollo y justicia social", en Rectoría del Estado y Economía Mixta, México, UNAM Porrúa, 1989, pp.347-348.
50. González Pedrero. *Op.cit.* p.84.
51. *Ibidem*. p.84.

52. *Ibíd.* p.29.
53. *Ibíd.* p.17.
54. Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado?, México, PCE, 1988, pp.50-51.
55. *Ibíd.* pp.53-54.
56. *Ibíd.* pp.67-69.
57. *Ibíd.* p.70
58. *Ibíd.* p.75.
59. Vázquez Granados, Saúl. "Dilación, abuso y detención ilegal, principales violaciones a los derechos humanos: Madrazo", El Financiero, 26 de febrero de 1993, p.32, México.
60. Zorrilla Martínez, Pedro. "Fortalecimiento de las Autonomías y Democracia Política y Administrativa", Revista Federalismo y Desarrollo, Op.cit. pp. 22-23.
61. Olmedo, Raúl. Op.cit. p.39.
62. Kliksberg, Bernardo. Op.cit. pp.91-97.
63. González Pedrero, Enrique. La riqueza de la pobreza, Op.cit. pp.126-127.

Bibliografía

I. Libros

- AGUILAR, Luis. Política y Racionalidad Administrativa, México, INAP, 1982.
- AGULLA, Juan Carlos. Federalismo y Centralismo, Buenos Aires, Ediciones Líbera, 1967.
- ANGELES, Luis. Crisis y coyuntura en la economía mexicana, México, El Caballito, 1979.
- ARISTOTELES, Política, Madrid, Alianza Editorial, 1986, Tr., Prólogo y Notas de Carlos García Gual.
- BARKIN, David. Los beneficiarios del desarrollo regional, México, SEP- Setentas, N° 5, 1972.
- BARKIN, David. "¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo?" en Ensayos sobre la Planificación Regional del Desarrollo, México, Siglo XXI-ILPES, 1980.
- BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia, México, FCE, 1986.
- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, México. Porrúa, 1984.
- BUSSANI Ramírez, Ignacio. Realidad y ficción del federalismo y otras instituciones políticas de México, México, Universidad de Sonora, 1973.
- CARPISO, Jorge. El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI, 1987.
- CHURRUCA Peláez, Agustín. El pensamiento insurgente de Morelos, México, Porrúa, 1986.
- CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO, México, INAP, 1990.
- CORDOVA, Arnaldo. La Revolución y el Estado en México, México, ERA, 1983.
- CRUZ Salas, Francisco. El federalismo como forma política, México, Facultad de Derecho-UNAM, 1965.
- CUE Cánovas, Agustín. El Federalismo Mexicano, México, Libro Mex, 1960.
- ENGELS, Federico y MARX, Carlos. Obras Escogidas, Moscú, Editorial Progreso, II Tomos.
- FERRANDO Badía, Juan. El Estado unitario, el federal y el Estado regional, Madrid, Tecnos, 1978.
- FLORES de la Peña, Horacio. "Problemas de Planeación y Desarrollo" en Bases para la Planeación Económica y Social de México, México, Siglo XXI, 1966.
- GAMAS Torruco, José. El Federalismo Mexicano, México, SEP-Setentas, N° 195, 1975.
- GARCIA de Enterría, Eduardo. La administración española, Madrid, Alianza Editorial, 1972.
- GONZALEZ Pedrero, Enrique. La riqueza de la pobreza, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1979.
- GONZALEZ Pedrero, Enrique. Una democracia de carne y hueso, México, Editorial Océano, 1987.
- GUERRERO, Omar. El Estado y la Administración Pública en México, México, INAP, 1989.

- GUERRERO, Omar. La Teoría de la Administración Pública, México, Harla, 1986.
- HABERMAS, Jürgen. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Buenos Aires, Amorrortu, 1989.
- HAMILTON, Madison y Jay. El Federalista, México, FCE, 1943.
- HANSEN D., Roger. La política del desarrollo mexicano, México, Siglo XXI, 1981.
- HELLER, Herman. Teoría del Estado, México, FCE, 1983.
- HOBBES, Thomas. Leviatán, México, FCE, 1984.
- HUNTINGTON, Samuel. El orden político en las sociedades en cambio, Buenos Aires, Paidós, 1991.
- JAGUARIBE, Helio. Sociedad, Cambio y Sistema Político, Buenos Aires, Paidós, 1972.
- KLIKSBERG, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado?, México, FCE, 1988.
- LIBROS DE PROCESO. Planificación a la mexicana, México, 1980.
- LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución, 2ª edición, Barcelona, Ariel, 1976.
- LOS PRESIDENTES DE MEXICO ANTE LA NACION. (Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966). México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, 6 Vol.
- MEDIN, Tzvi. El minimato presidencial: historia política del maximato, México, ERA, 1983.
- MEJIA Zúñiga, Raúl. El liberalismo mexicano en el siglo XIX, México, SEP-Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, Ciencia y Técnica N° 13, 1963.
- MENDEZ Silvestre, José. Dinámica Social (de las organizaciones), México, McGraw Hill, 1990.
- MONTIEL y Duarte, Isidro. Derecho Público Mexicano, México, Imprenta del Gobierno, en Palacio, 1871, IV Tomos.
- MORENO, Daniel. Clásicos de la Ciencia Política, México, UNAM, 1975.
- NETTI Lee, Benson. La Diputación Provincial en México, México, Colegio de México, 1955.
- O'GORMAN, Edmundo. Historia de las Divisiones Territoriales de México, México, Porrúa, 1984.
- PLATON. Diálogos, México, Porrúa, Colección "SEPAN CUANTOS..." N° 13, 1981.
- REYES Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano, México, FCE, 1974, III Vol.
- SALAZAR Mallén, Rubén. Desarrollo histórico del pensamiento político, México, UNAM, 1984.
- SELECCION de textos de la obra de Mariano Otero, México, LIII Legislatura del Senado de la República, Serie Los Senadores, 1987.
- SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1976.
- SOLIS, Leopoldo. Planes de Desarrollo Económico y Social en México, México, SEP-Sententas, 1975.
- TENA Ramírez, Ignacio. Leyes Fundamentales de México 1808-1964, México, Porrúa, 1964.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. La Democracia en América, México, FCE, 3ª edición, 1978.

UVALLE Berrones, Ricardo. La Teoría de la razón de Estado y la Administración Pública, México, Plaza y Valdés, 1992.

VEGA Vera, David Manuel. El presidencialismo mexicano en la modernidad, México, Porrúa, 1989.

VILLA, Manuel, AGUILAR, Luis y otros. Solidaridad a debate, México, El Nacional, 1991.

WEBER, Max. El Político y el Científico, Madrid, Alianza Editorial, 1984.

ZORRILLA Martínez, Pedro. "La Administración Federal (mecanismos de coordinación)" en La Administración Pública Federal, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1972.

ZORRILLA Martínez, Pedro, et. al. Rectoría del Estado y Economía Mixta, México, UNAM-Porrúa, 1989.

II. Publicaciones Oficiales

"Decreto de creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional", Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1975.

Diario Oficial de la Federación, 2 de marzo de 1962.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, T.II.

"El Sistema Nacional de Planeación Democrática" en El Plan Nacional en Gráficas, México, Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), 1983.

"Exposición de Motivos de Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en Fortalecimiento Municipal, México, Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, 1983.

Filosofía Política de López portillo. México, PRI, 1978.

Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado., México, Secretaría de la Presidencia, VI Tomos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, SPP, 1980.

"Ley sobre Planeación General de la República". Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 1930.

PARTIDO Revolucionario Institucional. Primer Plan Sexenal 1934-1940, México, Serie Documentos N° 1, 1970.

PODER EJECUTIVO Federal. Plan Nacional de Desarrollo, México, SPP, 1983.

PRESIDENCIA de la República. Desconcentración Administrativa, Colección Seminarios N° 1, México, 1981.

PRESIDENCIA de la República. Plan Global de Desarrollo 1982-1988, México, 1980.

RAMOS Arispe, Miguel. Alegato contra el centralismo y Acta Constitutiva, México, PRI, Materiales de Divulgación Política Económica N° 5, 1974.

RUIZ, Armando. "Descentralización para qué", Revista Línea, 1985, PRI, México.

SECRETARIA de Programación y Presupuesto. Antología de la planeación, México, FCE, 1985, XXII Tomos.

SECRETARIA de Programación y Presupuesto. El CUC como un Convenio para el Desarrollo, México, 1980.

SECRETARIA de Programación y Presupuesto. Convenio Unico de Coordinación,

México, 1981.
SECRETARIA de Programación y Presupuesto. Convenio Unico de Desarrollo, México, 1983.
SECRETARIA de Programación y Presupuesto. Revista de Planeación Democrática, 1983, Año 1, N° 1, México.
SECRETARIA de Programación y Presupuesto. Revista de Planeación Democrática, 1983, Año 1, N° 5, México.
SECRETARIA de Programación y Presupuesto. Revista de Planeación Democrática, 1985, Año 3, N° 23, México.
SECRETARIA de Programación y Presupuesto. Revista Programa, marzo- abril 1981, N° 5, México.
Trimestre Económico, El. México, oct-dic. 1961, Vol. XXVIII.

III. Revistas y Periódicos

CANO, Arturo. "Pronasoles al poder; nuevos líderes chocan con los gobiernos locales", El Financiero, 27 de febrero de 1993, p.11, México.
CENTRO Mexicano para los Derechos de la Infancia (CEMEDIN). "Situación de la niñez mexicana a un año de la Cumbre Mundial por la Infancia", La Jornada, 6 de noviembre de 1991, Página de la Infancia, p.13, México.
CEPEDA Neri, Alvaro. "La impunidad de los gobernadores", La Jornada, 29 de enero de 1991, p.6, México.
CORRO, Salvador e IBARRA, Esther. "El PRONASOL, medio de liquidación del federalismo", Revista Proceso, 29 de octubre de 1990, N° 730, p.11, México.
FERNANDEZ, Carlos. "La élite del empresariado mexicano", La Jornada, 1 de abril de 1991, p.1, México.
FUENTES, Carlos. "Nacionalismo e Integración", Revista Este País, abril de 1991, N°1, p.15, México.
GARCIA Cantú, Gastón. "Los cinco problemas nacionales", Excelsior, 3 de agosto de 1990, pp. 1-3, México.
GUERRERO Chiprés, Salvador. La Jornada, 2 de agosto de 1990, pp. 1-26, México.
GUERRERO Chiprés, Salvador. "Democracia y cambios económicos van de la mano: Antonio Maderá Bracho, Presidente del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN)", La Jornada, 5 de septiembre de 1990, pp.1-24, México.
HINOJOSA, Oscar. "Elecciones ¿para qué?", El Financiero, 24 de febrero de 1993, p.39, México.
LABRA, Armando. "La reforma del Estado y el reto económico", Revista Nexos, enero de 1990, N° 145, p.52, México.
LECHNER, Robert. "Modernidad o Modernización", El Día, 27 de septiembre de 1990, Textos, p.6, México.
MONZON, Celio. "Piden Diputados se investigue al ex edil de Tlanlajas", La Jornada, 30 de enero de 1991, p.6, México.
NAVARRETE, Carolina. "El país necesita la viabilidad de la economía y fortalecer la legitimidad que dé sustento al desarrollo: Manuel Camacho Solís", El Sol de México,

20 de Octubre de 1990, p.8, México.

OLMEDO, Raúl. "Tamaño de la Administración Pública y su distribución territorial por ámbitos de gobierno", Revista de Administración Pública, 1989, N° 73, INAP, México.

REYES Heróles, Federico. "Adiós al Sistema", El Financiero, 19 de febrero de 1993, Zona Abierta, p.11, México.

ROCHA V., Alberto. "La reivindicación de la democracia", El Nacional, 18 de febrero de 1993, Política, N° 198, p.6, México.

SALCEDO Aquino, Roberto. "El federalismo", Multidisciplina, nov-dic 1980, N° 1, Escuela Nacional de Estudios Profesionales ENEP-ACATLAN- UNAM, Acatlán, Estado de México, México.

SALINAS de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado", Revista Nexos, abril de 1990, N° 148, pp.27-32, México.

TELLO, Carlos. "La pobreza en México: tendencias y políticas", La jornada, 20 de septiembre de 1989, Suplemento de Aniversario, p.II, México.

VAZQUEZ Granados, Raúl. "Dilación, abuso y detención ilegal, principales violaciones a los derechos humanos:Madrazo", El Financiero, 26 de febrero de 1993, p.32, México.

WOLDEMBERG, José. "Pobreza: sobran los comentarios", La Jornada, 29 de septiembre de 1990, p.5, México.

ZORRILLA Martínez, Pedro. "Federalismo y reforma del Estado", Revista Federalismo y Desarrollo, enero-febrero de 1993, N° 37, Banobras, México.

IV. Conferencias y Discursos

AGUILAR, Luis. Revisión histórica del concepto de Estado, Conferencia, Feria Internacional del Libro, Guadalajara, Jalisco, 29 de septiembre de 1990.

CARPISO, Jorge. "Problema de la justicia social", Conferencia, Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 29 de julio de 1990.

DE LA MADRID Hurtado, Miguel. "Descentralización de la Vida Nacional", Discursos de Campaña, mayo de 1982, PRI, México.

REYES Heróles, Jesús. Fortalecer el federalismo con el esfuerzo de todos, Discurso como Secretario de Gobernación, en la ceremonia conmemorativa del LXI aniversario de la promulgación de la Constitución de 1917 en la ciudad de Querétaro, Toluca, México, Gobierno del Estado de México, 1978.

LISTADO DE SIGLAS

PASP	Programa de Acción del Sector Público.
CUC	Convenio Único de Coordinación.
PGD	Plan Global de Desarrollo.
ILPES	Instituto Latinoamericano de Programación Económica y Social.
PIDER	Programa de Inversión Pública para el Desarrollo Rural.
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto.
COPRODE	Comité Promotor de Desarrollo.
COPLADE	Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo.
PEI	Programas Estatales de Inversión.
PROSEC	Programas Sectoriales.
PRODES	Programa de Desarrollo Estatal.
COPLAMAR	Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.
SSA	Secretaría de Salud y Asistencia
SOP	Secretaría de Obras Públicas.
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria.
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería.
CFE	Comisión Federal de Electricidad.
CAPFCE	Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
SEPAFIN	Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
PIRE	Programa Integral de Reordenación Económica.
POA	Programa Operativo Anual.
COSSEFF	Sistema de Seguimiento Físico Financiero de Gasto Público.
COPLADEMUN	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.
CUDEM	Convenio Único de Desarrollo Municipal.
COTEP	Comité Técnico de Instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo.
PROBECAT	Programa de Becas de Capacitación para los Trabajadores.
COSSIES	Programa de Servicio Social de Estudiantes de Educación Superior.
PINMUDE	Programa de Integración de la Mujer al Desarrollo.
PAC	Programa de Aliento y Crecimiento.
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado.