

00483



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

*La administración pública en los procesos de  
integración económica y política en los albores  
del tercer milenio: un estudio del proceso  
formativo de la administración estatal, situación  
actual y perspectivas en el contexto de la globalización*

## T E S I S



Que para obtener el grado de:  
Doctor en Administración Pública

Presenta

**ROBERTO MORENO ESPINOSA**

DIRECTOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES

CD. UNIVERSITARIA, MÉXICO, D. F., noviembre de 2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

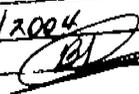
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Roberto Moreno

Esposo

FECHA: 11 Mayo 2004

FIRMA: 

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

## ***Agradecimientos***

**Q**ue mejor oportunidad para dejar testimonio de gratitud a quienes han estado cerca de un evento tan significativo para mi como es el proceso para optar por el doctorado en administración pública, su participación ha sido esencial para hacerlo posible, tal es el caso de Don Pedro Zorrilla Martínez (q.e.p.d.) cuya labor en el ámbito académico, profesional, político y personal, se ha traducido en un amplio enriquecimiento de quienes tuvimos la oportunidad de favorecernos de las enseñanzas de Raúl Olmedo, Omar Guerrero, Elena Jeannetti, Edgar Ortiz, Francisco Patiño, Ricardo Uvalle y otros colegas, destacados académicos que apuntalaron el antiguo Plan de Estudios de Posgrado en Administración Pública e impulsan el actual.

Un amplio agradecimiento a Judit Bokser que me ha distinguido con su amistad y confianza, y apoyado en todo momento para hacer una realidad el proyecto que ahora me ocupa; así como un Imperecedero reconocimiento a su labor de liderazgo para concretar un proyecto académico largamente acariciado y que hoy, mediante un esfuerzo colectivo e interinstitucional ha cobrado forma en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales.

La integración del Jurado para evaluar la prueba oral y escrita del examen de grado no pudo ser más atinada y altamente motivante, mi más alto reconocimiento y gratitud a Marcela Astudillo, a Alicia Ziccardi, a José Luis Orozco, a Edgar Ortiz, a José Luis Méndez, a Gerardo Torres y a Ricardo Uvalle, todos ellos contribuyeron con sus observaciones y atinados comentarios para fortalecer partes fundamentales del trabajo; desde luego, los errores y omisiones son sólo mías.

No puedo pasar por alto hacer alusión a los miembros de la plantilla docente y tutorial del posgrado de Administración Pública y de Gobierno y Asuntos Públicos, de quienes me he beneficiado con el intercambio cotidiano establecido en los últimos cuatro años. De igual manera a la plantilla de maestrantes y doctorantes de los programas aludidos que, no me cabe la menor duda, conforman actualmente de manera conjunta parte importante de la comunidad académica de nuestra Universidad.

Un reconocimiento muy especial a mis colegas: Luisa Béjar, Cecilia Rodríguez, Alejandra Salas-Porras, Gilda Waldman y a Héctor Zamáñiz. con ellos he compartido momentos fundamentales en lo que fue el proceso de construcción y puesta en marcha del nuevo posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Dedico el presente trabajo a los *Toños*; a Violeta, Roberto Carlos y Lirio; a mis hermanos; a Cristina Puga Espinosa y a Fernando Pérez Correa, quienes de manera sucesiva han encabezado la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Finalmente agradezco a nuestra Universidad, a nuestra Facultad, así en abstracto, haberme dado cabida para concretar el presente proyecto académico; y en concreto, reitero mi agradecimiento a mi amigo y maestro Ricardo Uvalle Berrones por su paciente y enriquecedora labor de dirección, además por la confianza que siempre me ha dispensado para emprender múltiples tareas académicas.

**Noviembre de 2003**

## ÍNDICE

	Pág.
Agradecimientos	7
Prólogo	9
Introducción	17
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>EL PROCESO CONSTRUCTIVO DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL EN LA HISTORIA MODERNA</b>	31
1.1 El modelo español de administración provincial	35
1.2 La administración territorial francesa, del régimen de intendencias al modelo napoleónico de administración departamental	44
1.3 La administración estatal de las reformas borbónicas a la primera constitución federal de México	51
1.4 La administración pública estatal en el México moderno	55
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>MÉXICO Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA EN EL INICIO DEL TERCER MILENIO</b>	63
2.1 La discusión en torno al concepto y proceso de globalización	68
2.2 La Unión Europea, arquetipo de integración económica y política	81

2.3 México en los procesos de globalización e integración económica y política en los albores del tercer milenio	87
2.3.1 La admisión de México a la OCDE	89
2.4 La apertura comercial negociada de México con el resto del mundo	92

### **CAPÍTULO III**

<b>TRANSFORMACIONES E IMPLICACIONES PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR FINANCIERO DERIVADAS DE LA APERTURA COMERCIAL E INTEGRACION ECONÓMICA Y POLÍTICA</b>	95
--	----

3.1 El entorno de los ajustes en el sector hacendario.	98
3.2 De la crisis fiscal del Estado a la disciplina presupuestaria	102

### **CAPÍTULO IV**

<b>DEMOCRACIA, ALTERNANCIA POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD: RETOS DE LA SOCIEDAD MEXICANA EN EL SIGLO XXI</b>	113
---	-----

4.1 La idea de régimen político y las transformaciones en el caso de México	120
4.2 La alternancia política, la regla más que la excepción en el México del siglo XXI.	131
4.3 La gobernabilidad en una sociedad abierta.	133
4.4 La agenda de la democracia y la gobernabilidad.	136

### **CAPÍTULO V**

<b>LAS RELACIONES INTERINSTITUCIONALES ENTRE LOS ÓRDENES DE GOBIERNO</b>	141
--	-----

5.1 Naturaleza de las relaciones intergubernamentales	145
---	-----

5.2	Relevancia creciente de las relaciones intergubernamentales	150
5.3	Del modelo centralizado a la cultura de la descentralización.	151
5.4	Reforma política	153
5.5	Fortalecimiento del federalismo	155
5.5.1	Los procesos de descentralización	157
5.5.2	Fortalecimiento municipal.	159
5.6	La sociedad abierta-participativa-contestataria.	160
5.7	El proceso constructivo de las relaciones intergubernamentales en México	163
5.7.1	Formas de coordinación intergubernamental	164
5.7.2	Mecanismos e instrumentos de coordinación intergubernamental.	165
5.8	Las relaciones intergubernamentales como factor de desarrollo	168

## **CAPÍTULO VI**

### **TENDENCIAS ACTUALES EN EL GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN EN GOBIERNOS SUBNACIONALES EN MÉXICO EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN**

6.1	Transformaciones económicas, políticas y sociales en el México contemporáneo	177
6.2	La nueva administración y gestión pública en los gobiernos locales.	190
6.3	La innovación en gobiernos y administraciones municipales	196
6.4	Los retos y desafíos en los albores del siglo XXI	199

## **CAPÍTULO VII**

### **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL EN EL PERIODO 1980 - 2000**

203

7.1 Antecedentes y desarrollo del régimen político, del gobierno y de la administración pública y su modernización en el estado de Tlaxcala	206
7.1.1 El ordenamiento constitucional del estado	206
7.1.2. El poder legislativo	211
7.1.2.1. Funcionamiento del poder legislativo	212
7.1.3 El poder ejecutivo	213
7.1.3.1. La administración pública del estado	214
7.1.4 El poder judicial del estado	218
7.1.4.1. Integración y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia .	219
7.1.5. El régimen municipal del estado de Tlaxcala	222
7.2 Alternancia y gobernabilidad en Baja California	228
7.2.1 Un régimen político estatal en proceso de cambio	229
7.2.2 La administración y gestión pública en el estado de Baja California	236
<b>Epílogo</b>	241
<b>Bibliohemerografía.</b>	255
<b>Bibliografía</b>	257
<b>Hemerografía y documentos.</b>	267

# Prólogo

**N**o cabe la menor duda que la administración pública estatal dentro de los tres órdenes de política, gobierno y administración inherentes al Estado federal mexicano, es y ha sido la menos estudiada a lo largo de la historia política del México independiente. No existen razones y argumentos de peso que nos expliquen este particular fenómeno; sin embargo todo indica que así es; es más, durante la segunda mitad del pasado siglo, se sigue contando con los dedos el número de trabajos y obras que adoptan como objeto de estudio a la administración pública estatal, lo que no deja de ser inexplicable en buena medida, aunque la fortísima centralización que aún prevalece en nuestro medio, constituye quizá el mayor de los argumentos para brindar una explicación acerca del fenómeno aludido. Otros argumentos estarían representados por la necesidad que durante todo el siglo XIX constituyó la construcción del estado nacional y la conformación de la unidad civil de la nación, todo lo cual se fundamentó en privilegiar a la administración central por encima de las administraciones públicas de las entidades federativas y de los municipios. Inclusive, el gobierno y la administración municipal formalmente no se contemplaron en las constituciones de 1824 y de 1857; por su parte, las constituciones centralistas sí hicieron alusión y atendieron la reglamentación del dispositivo local de administración, lo cual es congruente con la tendencia de los estados altamente centralizados hacia el control de la periferia desde el dispositivo central de gobierno y administración.

Durante los siglos correspondientes al Estado absolutista la administración y el gobierno provincial constituyeron objetos de estudio que fueron cultivados con cierta asiduidad, lo que nos parece explicable si consideramos la necesidad prevaleciente por expandir el dominio real. En la presente investigación fundamentamos varios subapartados en algunos de dichos trabajos.

Si partimos por establecer una periodización para el estudio de la formación del Estado moderno, tendríamos que hacerlo desde la fase correspondiente al ya citado Estado absolutista, forma de Estado prevaleciente en Europa occidental en el momento en que se lleva a cabo el descubrimiento por parte de los europeos, del continente americano, por lo que puede afirmarse, desde esta perspectiva, que ya desde la época de la colonia se perfilan las colonias americanas por la senda de la modernización pero en el contexto de la dominación española. No obstante, desde aquél prolongado periodo que se extiende a lo largo de tres siglos, se inicia casi en paralelo un dilatado periodo de centralización político-administrativa, que adopta sus peculiaridades en la mencionada época colonial, tanto en el subperiodo en que la Casa de Austria mantuvo el control político-administrativo, como en el referido a la Casa de Borbón; fue en el segundo en que la centralización adquiere matices de una cobertura amplia en cuanto al grado de centralización alcanzado, mismo que llega a su máxima expresión durante el reinado de Carlos III con la implantación del régimen de Intendencias, cobijado por la doctrina del regalismo muy *ad hoc* a los objetivos planteados durante tal periodo orientados a disponer de un mayor control de los dominios de España en la propia Europa, América y en las Islas Filipinas.

Cabe destacar que el resquebrajamiento y caída de la dominación española, no afectó en lo fundamental la centralización lograda aunque, hay que señalar que durante la primera mitad del siglo XIX se dan breves momentos en que la descentralización pareciera tener cabida; sin embargo, la historia registra que la centralización gana la batalla desde el mismísimo siglo XIX. Formal-

mente las dos primeras constituciones federales de México brindan a los gobiernos de las entidades federativas amplias dosis de autonomía, así como grandes atribuciones al poder legislativo, no obstante, la tercera constitución federal de México revierte tal proceso y empuja el fiel de la balanza hacia el ejecutivo de manera abrumadora, iniciándose así un período que llega hasta nuestros días, el cual se busca atenuar con un conjunto de medidas a cargo de las entidades federativas, de los municipios y de la propia sociedad civil.

Entre las medidas más manifiestas se pueden mencionar la descentralización político-administrativa; el fortalecimiento del federalismo; la revitalización de la vida municipal, sobre este último particular, cabe destacar que la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional reconoce finalmente el carácter de gobierno al municipio lo que, sin duda, crea mejores condiciones para que el tercer orden de gobierno esté en mayores posibilidades de construir su destino conjuntamente con la comunidad de su entorno; la acción de la sociedad civil en el centro y en el interior del país, el tránsito de la sociedad mexicana a una más abierta, plural, participativa, contestataria y democrática; asimismo otros factores que es indispensable ponderar se expresan en el redimensionamiento del espacio de lo público, en el que militan tanto organizaciones e instituciones del Estado como las de la sociedad incluidos los sectores social y privado; la crisis fiscal del Estado también aporta su cuota a tal proceso, en virtud de que en un esquema más descentralizado es factible la participación de un mayor número de actores para proceder a la solución de los múltiples problemas de la crisis de mayor duración de la época contemporánea del modo de producción industrial; constituye, por así decirlo, una mejor estrategia para administrar la crisis, habida cuenta de que en un modelo fuertemente centralizado la mayor responsabilidad y peso recae en el poder central.

Además de lo antes apuntado, los procesos actuales de globalización y mundialización exigen a los estados, a la sociedad y a las administraciones públicas mayores niveles de eficiencia y productividad. Dichos procesos no

son en estricto sentido producto de las últimas décadas, ni siquiera del siglo XX, la mundialización inicia pausadamente desde los grandes descubrimientos, se impulsa al calor de la revolución industrial y se acelera en el contexto de la tercera revolución científico-tecnológica y con la crisis del capitalismo mundial, que ha dado lugar a una nueva división Internacional del trabajo y nuevo patrón de acumulación que tiene en la Integración económica y apertura comercial una de sus bases fundamentales.

Así, en los poco más de 500 años de historia posteriores al encuentro de dos mundos, los procesos de globalización y mundialización no han observado retrocesos importantes, más bien se tienden a agudizar; sin embargo es en los últimos dos decenios cuando se observa un proceso de aceleración de los procesos antes aludidos. Las implicaciones de la globalización en las diversas esferas de la vida nacional, regional, grupal e inclusive individual son múltiples, puede afirmarse que se está ante uno de los grandes cambios y mutaciones que modifica no sólo las relaciones económicas o económico-políticas, sino en buena medida patrones de comportamiento y de visión de la realidad que se vislumbra en el futuro mediano e inmediato.

Proceder a abordar una investigación que recupere y aporte elementos para el estudio de la administración estatal desde su fase constructiva en el contexto aún del Estado absolutista y en los actuales procesos de globalización, apertura e intercambio, constituyen las inquietudes fundamentales que nos motivan para llevarla a cabo; asimismo, las transformaciones del régimen político mexicano que se manifiestan en una nueva relación entre el Estado y la sociedad y sus formas de representación que están dando como resultado un nuevo equilibrio entre los poderes públicos, tanto en el ámbito federal como en el de los estados federados, representan otros tantos de los motivos, en virtud de que cabe esperar que en este ambiente el protagonismo creciente de la sociedad y de las administraciones públicas estatal y municipal se consolide como fórmula esencial e insustituible para enfrentar las

condiciones que impone un mundo más relacionado y a la vez estrecho, donde la comunicación se da en tiempo real para diversos fines.

La sociedad mexicana en su conjunto ha venido desplegando una lucha constante por tener una mayor representatividad, por disponer de poderes públicos menos autoritarios y centralizantes, y más proclives a impulsar sus demandas y reivindicaciones históricas. Hoy como resultado de las acciones emprendidas, al menos desde 1968 que tienen momentos fundamentales en los años de 1977, 1988, 1994, 1997 y 2000, en donde se culminan gran parte de las luchas políticas de la aludida sociedad, y que se concretan en reformas políticas y luchas electorales, en elecciones más transparentes y creíbles en condiciones más favorables que apuntan a una mayor profesionalización de los servidores públicos, etcétera, se deja ver un panorama en que las administraciones públicas tienen que enfrentar un mayor número de retos y desafíos, ante la complejidad creciente que evidencia el contexto interno al que se aúna el internacional no menos denso y lleno de sucesos cotidianos que afectan e impactan la vida nacional.

Hoy estamos obligados a promover la profesionalización y actualización de los cuadros al servicio de las administraciones públicas, de otra manera las oportunidades que brinda la nueva realidad nacional e internacional se verán disminuidas de manera sensible, la gobernabilidad, las tecnologías que exigen los retos y transformaciones de la sociedad y del Estado en los inicios del siglo XXI, son de tal magnitud que se precisa una alta especialización. La creatividad, el conocimiento, la investigación que se requieren hoy día no dejan lugar a vacilaciones, titubeos, retardo y acción consecuyente ante la complejidad ascendente de las nuevas relaciones sociales.

Quisiera dejar asentado que a lo largo de mi carrera profesional y académica he tenido oportunidad de participar de cerca en el acontecer de las administraciones federal, estatal y municipal, tanto en el carácter de ciudadano como en el de actor en algunas de las dependencias o entidades de la

administración pública federal y estatal como ha sido la Secretaría de Educación Pública, El Colegio de Bachilleres, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Pedagógica Nacional, El Gobierno del Estado de México, la Universidad Autónoma Metropolitana; asimismo, he tenido la oportunidad en el plano académico de participar en los programas de posgrado de varias universidades, y en carácter de profesor invitado en 10 universidades y varios Institutos de Administración Pública de los Estados. En el caso del municipio y de su administración, me ha tocado aportar desde la investigación mi *granito de arena* para la conmemoración del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos, a través de la obra: *Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México*; coordinar el Diplomado en Administración y Gobierno Municipal que se ofreció a través de la modalidad de educación a distancia en varias sedes a nivel nacional con apoyo de la Red EDUSAT de TV, del ILCE; y más recientemente haber coordinado el Curso de Actualización: *El Nuevo Gobierno y la Administración Pública Municipal, Retos y Desafíos en el Siglo XXI* que se ofreció por parte de nuestra Facultad en la modalidad de videoconferencias Interactivas a varias sedes en el país y a través de la página Web de la misma Facultad, lo que de conjunto me ha permitido ampliar mi apreciación acerca de la importancia que hoy reviste el quehacer de las administraciones de las entidades federativas y de los municipios; el presente trabajo sólo busca ser una sencilla aportación al estudio de la administración y del gobierno local ante los complejos retos que enfrentan en los albores del siglo XXI.

Me parece, de igual manera, que hoy estamos frente a relaciones sociales inéditas, se abre ante nosotros un espacio que da pie a múltiples, variadas y diversificadas relaciones políticas, económicas, culturales, espacios de intercomunicación personal que pueden potenciar o que de hecho potencian el desarrollo de una sociedad más democrática, en donde al establecer las reglas del juego pueden participar públicos mayores. Es pertinente plantear opciones, estrategias y alternativas que lo hagan posible.

# Introducción

**E**l proceso formativo de la administración estatal corre en buena medida en paralelo al proceso constructivo de los modernos estados nacionales, por tanto, al de la centralización político administrativa que es inherente a la formación de aquellos, en virtud de que la vida local se desarrolló de manera natural y desarrolló sus propias formas de organización y autogestión, en tanto que el poder central para afanzarse tuvo la necesidad de promover y desarrollar dispositivos, formas, estrategias y tecnologías que le permitieran extender su esfera de influencia y acción; es aquí donde los mecanismos de enlace entre el centro y la diversidad de la vida de la periferia dieron lugar al desarrollo de formas de administración territorial, entre las que cabe destacar el sistema de corregimientos hispano, el régimen de intendencias de corte francés, o los dispositivos de gobierno provincial ensayados e implantados en los territorios bajo el dominio español durante la época colonial, todos ellos durante el antiguo régimen, habida cuenta que entrada la fase relativa al moderno estado burgués de derecho, se desarrollan esquemas y modelos que sintetizan la experiencia anterior y añaden otras así como proyectos, tal es el caso del modelo departamental francés, el provincial español y el estatal en el caso específico de México, ya como nación independiente y libre.

El estudio de las formas antes aludidas, evidencia que la administración territorial constituye desde su origen una extensión del poder central y que, además, aquéllas constituyeron un requisito *sine qua non* para apuntalar y fortalecer el poder del ejecutivo regio, así como para desgastar y cooptar al

poder local, de otra manera la construcción del estado nacional se tornaba en un proyecto inviable; a mayor abundamiento es pertinente agregar que el desarrollo de la administración territorial y las diversas modalidades que adopta en diferentes casos y del éxito logrado, dependió en buena medida la modernización de los diferentes estados en que tuvieron lugar.

Las formas y categorías de la administración territorial como la veguería, la merindad, el corregimiento, la intendencia, la alcaldía mayor, la capitanía general y quienes las encabezaron durante la época del antiguo régimen, se construyeron y erigieron en genuinos delegados o agentes del poder central y, ciertamente fueron factor de modernización en la medida en que aportaron su respectiva cuota para consolidar la centralización y consecuentemente el estado nacional. Asimismo, las figuras y categorías que surgen de la mano del moderno Estado burgués de derecho como la jefatura política y la subdelegación de fomento en el caso español; la prefectura en el francés; y la gubernatura en el caso del México independiente, al tener como antecedente inmediato las correspondientes al antiguo régimen participan, desde nuestra óptica, en el carácter delegacional con respecto al poder central; sin embargo en el caso de las gubernaturas mexicanas matizadas por la autonomía relativa que adoptan, en virtud de tratarse de categorías político-administrativas inherentes a un Estado federal, cuestión que por cierto varía en diferentes momentos de la historia político-administrativa del país. Hoy, nada menos, parece ser que las transformaciones del régimen apuntan a incrementar la autonomía —que no soberanía— relativa de los gobiernos locales, lo cual es congruente con la ruptura del antiguo modelo corporativo—clientelar que se conformó en el México posrevolucionario a partir del abandono del caudillismo e inicios de la vida institucional bajo la égida del Partido Nacional Revolucionario (PNR).

Hace aún escasos años era frecuente presenciar el vínculo entre el gobierno central y el de los estados federados que se traducía en políticas y comportamientos francamente supeditados al primero que, hacía ver a los eje-

cutivos estatales como delegados políticos del ejecutivo federal, parte de una inercia y naturaleza histórica que si bien tiende a modificarse, difícilmente puede transformarse en el corto plazo, no obstante que ya inició una nueva fase y esencia para los gobiernos subnacionales, se entra a una mayoría de edad en la cual el tutelaje empieza a ser cosa del pasado.

Cabe destacar que en las sociedades precapitalistas se desarrollaron formas de administración territorial, como es el caso de las prefecturas romanas de donde, por cierto, se inspiró el modelo departamental francés de corte napoleónico que tuvo una enorme influencia en Europa occidental y en América en cuanto a la organización interior que adoptaron las nacientes repúblicas americanas durante la primera mitad del siglo XIX, es decir que además de los aspectos vinculados a los orígenes del municipio romano, también se localizan antecedentes importantes relativos a la organización territorial lo que, desde luego, se encuentra asociado a la cobertura espacial que abarcó el Imperio romano.

De igual manera, para aproximarse al estudio de la naturaleza, carácter y objeto de la administración estatal, es necesario efectuar un análisis retrospectivo del proceso de construcción de la administración territorial en diversas coordenadas espacio temporales. En nuestro estudio hacemos alusión a los casos español, francés y novohispano. En el tercero de ellos, fundamentalmente a partir del establecimiento del régimen de intendencias; consideramos que lo anterior es un ejercicio necesario para proceder a situar el proceso de modernización que caracteriza a la administración estatal de México, hasta los momentos más recientes en que la globalización y la mundialización de una serie de relaciones se está desarrollando de manera acelerada. En efecto, la integración económica y económico-política que se observa hoy día por parte de grupos de países como por ejemplo, los de la Cuenca del Pacífico Asiático, los de la Unión Europea (UE), los del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o los del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), es una realidad y se encuentra en diferentes

fases de desarrollo, tal es el caso de la UE que pretende y está logrando una Integración económica, política, de política exterior y de defensa comunes, así como una unión monetaria que arrancó el 1º de enero de 1999 aglutinando a 11 de los 15 países que la conforman y que a partir del 1º de enero del 2002 puso en circulación el euro como moneda única en los países aludidos.

Como parte integrante de la presente investigación se encuentra el análisis de las tendencias mundiales de globalización e integración económica y el papel y lugar que corresponde a México en dichos procesos, de manera que se pueda establecer el nexo y la relación entre el papel que corresponde jugar a las administraciones públicas, incluida la estatal y los procesos de integración económico-política, apertura comercial y modernización en los albores del siglo XXI, a la par de las transformaciones que sufre el Estado en la época contemporánea. Sobre el particular, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ha puesto el acento en el sentido de que "la reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial", señalando que "el origen de este proceso tuvo lugar cuando el modelo de Estado montado por los países desarrollados en la postguerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, entró en crisis hacia fines de la década de 1970".<sup>1</sup>

Desde luego la reforma tiene varias facetas, una de ellas directamente vinculada a la crisis económica y a la definición de una nueva división internacional del trabajo, al ensayo fallido o al menos limitado expresado en reformas de corte neoliberal-conservador que tuvo como expresión una reducción del tamaño del Estado y un incremento en el papel del mercado, así como el proceso acelerado de globalización que continúa viento en popa. Se impone así una reestructuración y reconstrucción del Estado con miras

<sup>1</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. (Documento), Caracas, Venezuela, 1988, p 7.

a los cometidos que tiene que cubrir en el inicio del siglo XXI, aspecto que reviste una alta complejidad y se asocia a las especificidades de cada país de la región. En el caso mexicano lo anterior está vinculado a lograr una mayor descentralización, fortalecimiento del federalismo, autonomía de los gobiernos locales, así como a otros aspectos como el desarrollo de una gestión de la participación ciudadana crecientes y del desarrollo de políticas públicas propias de una sociedad cada vez más abierta, diferenciada, participativa y autogestionaria y, desde luego, con una administración pública de este carácter que remonte de una vez y para siempre a la tradicional administración patrimonialista característica del modelo corporativo en proceso de desactivación.

Abundando en los planteamientos del Consejo Científico del CLAD, "En el proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano, el mayor desafío está en compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región. En lo que se refiere a los cambios estructurales con impacto mundial, América Latina tiene, ante todo, que prepararse para enfrentar la competencia económica internacional que trajo consigo la globalización. En este caso —se enfatiza—, el Estado debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico mundial".<sup>2</sup>

Tal panorama y contexto debe, a nuestro parecer, ser plenamente ponderado, a fin de que las acciones que se lleven al cabo sean congruentes con la complejidad creciente del cierre del segundo milenio y de la vigésima centuria de la era moderna e inicios del mítico siglo XXI, de ese calibre son los retos y desafíos que hoy se presentan a las administraciones públicas conjuntamente con la sociedad mexicana.

En el ambiente antes planteado, es alentador que los gobiernos de las entidades federativas del Estado federal mexicano, estén impulsando una serie

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp 7-8.

de acciones que permitan perfilar a éstas por una senda más autónoma, pero también asumiendo nuevos retos y ciertamente riesgos, así vemos que los ejecutivos de varias entidades federativas también se encuentran enfrascados en la promoción de sus respectivas clases productivas y empresariales, buscando concretar mayores intercambios, o bien promoviendo las potencialidades locales que den pie a una mayor inversión extranjera; tal aspecto es asumido, cuestión plenamente inédita, por gobiernos municipales. Otras entidades federativas impulsan el desarrollo del tercer y cuarto orden de gobierno como es el caso del estado de Tlaxcala que ha propiciado el incremento en el número de municipios que lo integran y a su vez al interior de éstos, la creación de la figura de las presidencias municipales auxiliares; en otras entidades federativas acciones orientadas a la simplificación y desregulación administrativas son materia frecuente. En el caso del estado de Baja California, entidad en la que se inaugura la alternancia política en el plano de los gobiernos estatales, se desarrollan formas de administración y gestión específicas, propias de las condiciones económicas, políticas, sociales y territoriales en que se ha desenvuelto históricamente, tales como su mayor autonomía del centro en cuanto a prácticas corporativas y clientelares se refiere, o bien su dinamismo vinculado a su cercanía con la Unión Americana, etcétera. En suma, las reformas e innovaciones en la administración y gestión de las entidades federativas es cada vez más la regla que la excepción, además de una necesidad creciente.

A fin de proceder al desarrollo y argumentación de la presente la organización con la cual se ha estructurado el conjunto de la investigación, parte por el planteamiento del proceso de construcción histórica de la administración estatal en la época moderna, es decir desde la fase correspondiente a la monarquía absoluta, capítulo en el cual se abordan los antecedentes de la administración estatal de México, a la luz del análisis del modelo provincial hispano en donde las aportaciones efectuadas por las dos casas reinantes: Los Habsburgo y los Borbones, dan como resultado una administración pro-

vincial en la fase de la monarquía constitucional española, que en sus trazos fundamentales se forja arrancada la década de los años treinta del siglo XIX y que hasta la fecha prevalecen; también se analiza la administración departamental francesa desde sus orígenes en el modelo de intendencias, hasta el modelo napoleónico que desde la perspectiva de la administración territorial, expresa la experiencia centralizadora por antonomasia; la francesa en el aludido modelo departamental; asimismo se hace referencia a la administración estatal de México destacando sus antecedentes en las reformas borbónicas y el surgimiento del país como Estado federal.

En el capítulo segundo se estudian las tendencias mundiales de globalización e integración económica y económico-política, abordamos, por tanto, los debates contemporáneos en torno a aquélla; analizamos el caso quizá más avanzado en materia de globalización e integración económica y política, el caso de la Unión Europea (UE); también el lugar y vicisitudes de la inserción de México en los procesos de integración económica y apertura comercial mundial, correspondiente en gran medida a los aspectos vinculados a los tratados de libre comercio con Norte, Centro, Sudamérica y la citada UE.

En el capítulo tercero se analizan las implicaciones de la integración económica y la apertura comercial en el sector financiero en donde percibimos claramente como se transita de un modelo en donde la disciplina en el ejercicio presupuestal es más discrecional a una en donde las exigencias que impone la apertura aludida, plantea no solamente la autonomía del Banco de México, sino una mayor racionalidad y disciplina desde la formulación e integración del presupuesto, hasta la aplicación del mismo, destacándose un mayor rigor macroeconómico y en general una tendencia a equilibrar las finanzas públicas.

El capítulo cuarto está dedicado al análisis de las transformaciones fundamentales del régimen político mexicano, aspecto que se promueve desde la década de los setenta, en virtud de la deslegitimación que acusaba para entonces el referido régimen, así como a las movilizaciones, exigencias y reivindicacio-

nes de amplios grupos de la sociedad mexicana. Para entonces la fortísima centralización político-administrativa llegaba a extremos que la hacían un obstáculo más que una condición de fortalecimiento y eficiencia estatal. Asimismo, se evidenció en la siguiente década el alejamiento entre los cambios y transformaciones en el ámbito económico con relación al político, dado que se privilegió el impulso a las relaciones económicas hacia el interior y el exterior, la apertura comercial es quizá la prueba más manifiesta de tal estrategia.

En el plano político el rezago era a todas luces marcado, se desarrolla así un proceso de reforma política que actualmente ha dado lugar a un nuevo equilibrio entre los poderes públicos, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas; de igual manera se ha venido acotando el poder presidencial, tanto por las acciones de federalización y descentralización como por el desarrollo de las organizaciones políticas de la sociedad civil que la hacen ser más protagónica, a lo que se añade otra serie de acciones y procesos en un plano supranacional que se traduce en la asunción de funciones tales como el combate al narcotráfico, la preservación ambiental, los movimientos migratorios y otras funciones por organismos que rebasan a los estados nacionales. En este contexto, la alternancia política se está transformando más en la regla que en la excepción, tanto en el plano de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, como en el caso del gobierno federal que, por otro lado, expresan la institucionalización de ambientes más inciertos en lo político, pero también más estimulantes en cuanto al juego político que apunta a una alternancia en el poder en los tres órdenes de gobierno del Estado federal mexicano;<sup>3</sup> asimismo un desa-

<sup>3</sup> Luis F. Aguilar Villanueva apuntaba en su intervención en el Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, celebrado en septiembre de 2000 en la ciudad de Colima: "La reciente alternancia democrática en la cúspide del ejecutivo federal, que culmina las alternancias estatales y municipales, representa indudablemente un punto de inflexión en la historia política de México y ocasionará seguramente nuevos cambios en el ejercicio del gobierno y la administración pública y, por consecuencia, cambios también en las orientaciones y tesis de la ciencia política y administrativa", "los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI", en *Enlace*, publicación trimestral del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., No. 51, nueva época, enero-marzo 2001, p 11.

rollo político de la sociedad mexicana que hasta hace relativamente poco tiempo se asemejaba a una sociedad anestesiada como la denominó Moisés Ochoa Campos en su libro *La Reforma Municipal*. Tales cuestiones también las abordamos en ese capítulo. Como aspectos fundamentales, tratamos el problema de la gobernabilidad contemporánea, así como los retos que plantea la construcción de una sociedad más democrática, ante los cambios que nos presenta el contexto de un mundo más globalizado.

Como parte esencial y como consecuencia de los procesos de descentralización, de fortalecimiento paulatino del federalismo y del protagonismo creciente de los gobiernos y las administraciones locales, se dedica el capítulo quinto al análisis de las relaciones interinstitucionales entre los órdenes de gobierno y administración, las cuales han tendido a una importancia creciente, en la medida en que las transformaciones del régimen político mexicano en el ámbito federal y local traen consigo un nuevo equilibrio y relación entre los poderes públicos, podemos afirmar que dichas relaciones se han transformado en un objeto de estudio que continuará ampliándose en el futuro inmediato, en virtud de que los vínculos entre los diferentes órdenes de gobierno y administración en una sociedad más urbana tienden a un incremento en razón directa a las necesidades que de ello se desprenden, así como por la complejidad creciente en la que nos encontramos inmersos. Las relaciones entre los órdenes de gobierno característicos de nuestro Estado federal tienden a multiplicarse, en un plano horizontal las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional dan pie a una mayor relación, cooperación y asociación intermunicipal, aunque todavía estamos lejos de contar con instancias de administración, gestión y coordinación debidamente reconocidas que permitan, por ejemplo, atender los problemas y exigencias de áreas conurbadas, aún se siguen repitiendo acciones que podrían potenciarse de contarse con estructuras que vincularan orgánicamente a más de dos municipios; sin embargo tendencialmente generaremos de manera colectiva y en conjunción con las instancias gubernamentales y sociales, nuevas formas de relación que

nos permitan atender problemas perentorios y que con las prevalecientes hoy, se atienden de manera limitada.

El siguiente capítulo lo dedicamos a plantear la situación actual y perspectivas de los gobiernos subnacionales en consonancia con las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales, así como de los ajustes que está sufriendo el régimen político mexicano; ampliamos en este apartado nuestras apreciaciones en torno a los cambios habidos en los últimos años, como parte del mismo puntualizamos un conjunto de retos y desafíos que se presentan a los gobiernos aludidos en el presente y en los próximos años.

El capítulo séptimo y último se dedica al estudio de las administraciones estatales en el marco de la reforma del Estado y de la apertura comercial; así se analizan los casos de los estados de Tlaxcala y de Baja California. En el primer caso efectuamos un estudio de su régimen político aludiendo a los tres poderes locales y deteniéndonos en la reforma e Innovación municipal que se impulsó –caso único en el ámbito nacional– en el sexenio encabezado por el exgobernador José Antonio Alvarez Lima .

Respecto del estado de Baja California que, como es sabido, representa a nivel nacional el primer estado federado que fue gobernado por un partido entonces de oposición (1989) y donde arranca la alternancia política en el plano de las entidades federativas, estado en el que se ensayan formas específicas de gestión que, dicho sea de paso, se construyen y montan sobre las peculiaridades que como estado fronterizo ya venía caracterizándolo desde tiempo atrás. En el presente trabajo, analizamos algunas de las especificidades que acusa actualmente el estado de Baja California.

Finalizamos la Investigación con un epílogo, así como con la referencia de las fuentes de información empleadas en la fundamentación y desarrollo del mismo. Es importante destacar que en el desarrollo del presente trabajo recuperamos y continuamos ampliando varias de nuestras líneas de investigación

abordadas con anterioridad que representan premisas fundamentales para perfilar y fortalecer nuestros centros de interés en materia Investigativa en la actualidad y en el futuro Inmediato, en virtud de constituir a nuestro parecer objetos de estudio fundamentales, tal es el caso del estudio de las administraciones estatales y municipales de que nos hemos ocupado<sup>4</sup>, así como de las implicaciones de las transformaciones del régimen político mexicano y de la globalización y mundialización en que nos encontramos inmersos.<sup>5</sup>

En suma, nos proponemos demostrar que para situar la naturaleza, carácter y objeto de la administración estatal y su proceso de modernización, es indispensable llevar a cabo un análisis retrospectivo del proceso formativo de la administración territorial, antecedente básico de los modelos de administración provincial, departamental o estatal, así como del estado actual que observa la globalización y los procesos que le son inherentes, para lo cual efectuamos un estudio de las formas de administración territorial y de las tendencias mundiales de la globalización y mundialización, a fin de ubicar el lugar que le corresponde al país en dichos procesos y establecer el nexo entre el papel que toca jugar a las administraciones públicas, incluida la estatal en los procesos de integración económica, económico-política, apertura comercial y modernización en los albores del siglo XXI.

Así, estudiamos las implicaciones de carácter financiero de la globalización, la nueva gobernabilidad democrática; las relaciones interinstitucional e intergubernamentales y las tendencias de las administraciones subnacionales, aspectos fundamentales de los gobiernos y de las administraciones públicas del México del tercer milenio, expresiones de la mayor importancia de los cambios y transformaciones de la sociedad y el Estado mexicano contemporáneos.

<sup>4</sup> Ver: Moreno Espinosa, Roberto, et al. *Origen y evolución del municipio en el Estado de México*. Toluca, Méx., Gobierno del Estado de México, 1992. Moreno Espinosa, Roberto. *La administración territorial en México, antecedentes históricos*. Toluca, Méx., UAEM-IAPEM, 1995

<sup>5</sup> Ver: Moreno Espinosa, Roberto, et al *La administración pública estatal y municipal del Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio*. Toluca, Estado de México, IAPEM, 1996.

# **Capítulo I**

## **El proceso constructivo de la administración estatal en la historia moderna**

La moderna administración estatal de México tiene su punto de partida o génesis en las formas de administración territorial que se definieron durante la fase correspondiente al Estado absolutista en dos casos específicos: el hispano y el francés, habida cuenta de los elementos que concurren en la definición de la administración estatal que acompaña al México independiente a partir de la firma del Acta de la Federación de 1824. En efecto, el novísimo régimen federal que se proyecta en el país a escasos tres años de la firma de los Tratados de Córdoba en los cuales se formaliza la conclusión de tres siglos de vida colonial, perfila dos órdenes de gobierno y administración: el federal y el estatal; el segundo de ellos con relativa autonomía respecto del Federal, pero unidos en un pacto como requisito *sine qua non* para mantener, preservar y desarrollar la unidad nacional.

Resulta esencial remontarse al estudio y análisis de los modelos antes mencionados, el hispano y el francés con el objeto de recuperar los antecedentes fundamentales en que se forja la moderna administración estatal de México; ambos modelos aportaron elementos que se reflejan en las formas de división territorial, categorías político-administrativas, estrategias de gobierno y administración e inclusive en los estilos de llevar a cabo los asuntos gubernamentales, a lo que se añade, desde luego, la propia experiencia que se desarrolla en el México independiente; lo anteriormente apuntado no surge por generación espontánea, en virtud de la presencia en España a partir de 1700 de la Casa de Borbón de ascendencia francesa que

prontamente hace sentir su influencia en las formas de organización, política, gobierno y administración en la península Ibérica y posteriormente en los dominios de España en América.

De hecho las formas y dispositivos que se ensayaron e implantaron en la Nueva España desde la fase correspondiente a la Casa de Austria y posteriormente durante el reinado de los Borbones, fueron congruentes con los prevalecientes en la metrópoli, así, en el primer caso, en el nivel municipal, la experiencia Castellano-Leonesa se hizo presente a lo largo de poco más de doscientos años en el virreinato de la Nueva España; de igual manera, con motivo del cambio dinástico la vocación centralizadora, el regallismo y los dispositivos central español, central novohispano, regional y aun local, resintieron las modificaciones y reformas implantadas por la nueva Casa reinante. A nivel central español, no sólo se fortaleció el control y la presencia del monarca, sino que paulatinamente se fue abandonado el tradicional estilo de administrar y gestionar los asuntos a base de órganos colegiados, los denominados Consejos a través de los cuales se administraban cuestiones territoriales o funcionales, y se transmutaron por Secretarías de Estado, es decir, se pasa de gobernar y administrar de manera colegiada a una forma unipersonal, con lo cual se agilizan y efficientizan los asuntos gubernamentales.

En el ámbito Central novohispano se modifican, en la segunda mitad del siglo XVIII las atribuciones del virrey, al implantarse el sistema de intendencias, con lo que se efectúa una redistribución de competencias. En el dispositivo regional novohispano son suprimidas las regidurías y las alcaldías mayores y sus funciones son absorbidas por los intendentes y subdelegados; asimismo, en el ámbito local, los cabildos sufren una disminución tanto en sus funciones como en la importancia de sus actividades en la vida local, habida cuenta de la fortísima centralización que acarreó el establecimiento del citado sistema de Intendencias. En suma, con la llegada de la Casa de Borbón, se genera y concreta una revolución político-administrati-

va que va a traer múltiples consecuencias, entre ellas podemos mencionar las siguientes: se brinda un impulso a la modernización del gobierno y administración novohispanas, se delimitan las cuatro causas del quehacer gubernamental centradas en las funciones de justicia, policía, hacienda y guerra; sin embargo, se refuncionaliza la división territorial en la Nueva España al crearse las Intendencias de Ejército y Provincia, lo que prefigura ya a los futuros estados y territorios del México Independiente; como contraparte, se debilita fuertemente la vida municipal, se implantan medidas que se traducen en una mayor exacción y expoliación de tributos, se limita fuertemente la participación de los criollos en asuntos gubernamentales y administrativos, lo que de conjunto constituyen elementos fundamentales que atizaron el movimiento de independencia.

Así pues, las denominadas reformas borbónicas modificaron profundamente tanto el mapa político-territorial como los dispositivos de gobierno y administración, tanto en la península como en la Nueva España, representaron un fuerte impulso modernizador y, ciertamente constituyeron una genuina síntesis hispano-francesa en torno a las multicitadas formas de gobierno y administración. Analicemos ahora los dos casos aludidos.

### **1.1 El modelo español de administración provincial**

El modelo español llevó a cabo dos procesos a cual más interesantes y de amplia repercusión de manera sucesiva, el primero de cobertura regional que consistió en una dilatada pero efectiva labor de reconquista de amplios territorios y también de carácter político y que, además, dio término a poco más de ocho siglos de dominio y presencia árabe en la península Ibérica. En el segundo caso la repercusión fue de cobertura mayor, ni más ni menos ésta fue de orden universal y tuvo como punto de partida la aventura colombina que, apoyada fundamentalmente por la corona de Castilla, culmina en una primera fase con el descubrimiento de vastos territorios que modificaron y redefinieron el mapa mundial.

El segundo de los procesos arriba citados dio pie a la formación del Imperio de mayores dimensiones geográficas muy por encima del Imperio romano, toda vez que el Imperio español abarcó en su momento culminante territorios de Europa occidental, las islas Filipinas y los territorios americanos. Tal realidad hizo necesario extender las formas de política, gobierno y administración a sus dominios de allende el Atlántico e inclusive la definición de otras de carácter específico.

España, como es sabido, promovió la figura del adelantado que fungió como delegado real en los territorios que se fueron recuperando de manera ascendente en la medida que la reconquista avanzaba, y que si bien conservaron precisamente derechos de conquista, también desarrollaron labores en beneficio de la corona española que se transformaron en premisas fundamentales que perfilaron la centralización y la consolidación de la monarquía española a la par del Estado hispano con un carácter modernista. Cabe destacar que además del mencionado adelantado, otras categorías tuvieron cabida en la organización de la administración territorial, en este caso nos referimos a los condados, tenencias, *merindades* y *adelantamientos*, característicos de las coronas de Castilla y Navarra, así como a las *juntas*, *veguerías*, *bayllías* y *justicazgos* en el caso de la Corona de Aragón y quienes las encabezaron, en quienes se depositó la misión de justicia y gobierno en un espacio territorial determinado, y también, al igual que el adelantado, desplegar una labor en beneficio del ejecutivo regio.

Sin embargo, fue la figura del corregidor castellano la que con mayor fuerza promovió los intereses reales y la categoría de política, gobierno y administración que de manera deliberada se transformó en la correa de transmisión entre el poder central y la vida comunal a lo largo y ancho del reino de Castilla en un primer momento y a continuación, en prácticamente la totalidad de la península e inclusive en los dominios de España en América.

El corregimiento y el corregidor castellano tuvieron una gran importancia para labrar la unidad civil de la nación, consolidar el Estado nacional español, afianzar el poder central regio. Así, en definitiva la figura del corregidor, habida cuenta de su carácter comisarial fue la pieza clave para enlazar a través de un fino tejido político-administrativo a la península en torno del ejecutivo monárquico; desde esta perspectiva el corregidor cubrió una serie de cometidos entre los que podemos destacar que fue factor clave de modernización de la monarquía española, agente del poder central que tuvo una presencia creciente en la vida local, de tal manera que logró infiltrarse en ésta hasta someterla a la jurisdicción y férula del poder monárquico.

En otro de nuestros trabajos apuntamos acerca del corregidor: En suma, la figura del corregidor proviene de la época medieval, se institucionaliza en la *administración territorial* con los reyes católicos y continúa su proceso de consolidación hasta la época borbónica; es una institución que se adapta a la evolución del absolutismo español y una pieza clave en el proceso para someter el municipio al régimen monárquico central. De esta manera se convirtió en un instrumento fundamental para la centralización monárquica.

El corregidor fue pues, una figura destacada del gobierno y de la administración provincial; labró la centralización del poder político monárquico en el ámbito local y regional y, naturalmente, el antecedente de mayor relevancia proveniente del orden habsbúrgico de la *administración territorial* española.<sup>6</sup>

Posteriormente y como consecuencia de los resultados del conflicto dinástico que se resolvió finalmente a favor de la Casa de Borbón, prontamente se añadió otra figura fundamental en el ámbito de la administración territorial que hizo más complejo el dispositivo de gobierno y administración regional característico del modelo hispano, la del intendente. Sobre el parti-

<sup>6</sup> Moreno Espinosa, Roberto. *La administración territorial en México, antecedentes históricos*. Toluca, Estado de México, IAPEM-UAEM, 1995, pp 14-15.

cular conviene tener presente que con la entronización de Felipe V se perfila la implantación del régimen de Intendencias en el imperio español, iniciándose éste en la mismísima península. Paralelamente a la implantación del régimen aludido, se llevó a cabo un esfuerzo de modernización que trató de emparejar al habido ya para entonces en otras latitudes de Europa: Inglaterra, Francia y Holanda de manera particular, así para señalarlo con Guerrero Orozco conviene destacar que:

La modernización borbónica cumplió un papel decisivo que consistió en hacer avanzar a España y sus dominios pasos históricamente trascendentales, dentro del nuevo orden que había impuesto la economía capitalista. La reforma implantada por la Casa de Borbón —señala Guerrero— es una de las transformaciones más exitosas emprendidas por el despotismo ilustrado, por vía de la acción del Estado. Fue, como ha sido calificada adecuadamente, “una revolución desde arriba” impulsada por una generación de reformadores dotados de una gran conciencia de los tiempos que vivían y que, como enemigos de la sociedad estamental, eran oponentes del clero católico. Su pensamiento se resumía en la teoría del regalismo y eran profesantes del concepto de Estado de bienestar, dentro del cual propugnaron por la felicidad de los súbditos, la reivindicación de los indígenas —en el caso de su política hacia los dominios en América—, la ampliación de la asistencia pública y la capacitación de los trabajadores.<sup>7</sup>

Hacia el año de 1717 se inicia así, el periplo del régimen intendencial de factura francesa en la península Ibérica y posteriormente en los dominios de España en América; desde luego, esto no era ninguna casualidad, toda vez que la corona francesa había probado de sobra las bondades del modelo en su propio territorio; cabe destacar que el Intendente constituyó un dispositivo de gobierno regional o provincial que no desplazó, por cierto, a la tradicional figura del corregidor de gran raigambre hispana, así la corona

<sup>7</sup> Guerrero Orozco, Omar. *Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano*. México, UNAM, 1994, p. 62.

española se las ingenió para hacer convivir dichas figuras. La gran solución consistió en efectuar una quizá no tan delicada cirugía político-administrativa que se concretó en la división de los grandes cometidos o causas del Estado y la administración pública de la época, representadas por las de justicia, policía, hacienda y guerra, quedando las dos primeras a cargo de los corregidores y la tercera y cuarta a cargo de los intendentes.

En este caso el Profesor Mariano Baena del Alcázar nos orienta respecto de la división funcional aludida al señalar que:

Los agentes regios son en esta época los Intendentes y los Corregidores. Estos últimos conservan sus atribuciones, salvo las de hacienda y guerra, pero sin duda sería una generalización excesiva afirmar que éstas corresponden en bloque a los Intendentes, articulados en un orden de autoridad superior a los Corregidores. Por el contrario, el tema es confuso, sobre todo si se relaciona con los orígenes de la provincia, para lo que no existe algún fundamento ya que en principio los Intendentes tienen competencia sobre lo que se llama entonces una provincia. Pero ninguna de las dos cuestiones parece clara. Entre los Intendentes —añade— hay que distinguir los de ejército, con mando militar, y los de provincia, sin que estén muy claras las atribuciones de estos últimos, que en todo caso se extienden a la hacienda.<sup>6</sup>

La implantación del régimen de Intendencias en los vastos dominios de España en América y en particular en la Nueva España, no fue sencilla, y se vio precedida por una serie de estudios y de visitas, cuyo propósito fue evaluar y ponderar un conjunto de factores de orden geográfico, político, económico y de administración, entre los que cabe destacar los emitidos por José del Campillo y Cosío en su obra, *Nuevo Sistema de Gobierno Económico para la América*, o el trabajo del visitador José de Gálvez, *Informe general que en virtud de Real Orden instruyó y entregó el Excmo. Sr. Marqués*

<sup>6</sup> Baena del Alcázar, Mariano. *Curso de ciencia de la administración*. Madrid, Edit. Tecnos, 1988, pp 174.

de Sonora, siendo visitador general de este Reyno al Excmo. Sr. Virrey, Frey D. Antonio Bucareli y Ursúa, con fecha 31 de diciembre de 1771; también seguramente se consideraron otros estudios no necesariamente favorables al citado establecimiento de intendencias, tales como el *Dictamen del Virrey -Bucareli- sobre el proyecto de establecer Intendencias en la Nueva España, o sea adoptar nueva forma de gobierno*, fechado en la ciudad de México el 27 de marzo de 1774 y dirigido al excelentísimo señor Bayllo Frey don Jullán de Arriaga, de orden del rey de 15 de abril de 1772, el cual era desfavorable a la implantación del régimen de Intendencias.

Quizá la crítica más extensa y argumentada con relación al establecimiento del sistema de intendencias en el reino de la Nueva España es la de Hipólito de Villarroel, plasmada en su *Justa repulsa del reglamento de Intendencias, de quatro de diciembre de 1786* a la cual se añade un sugestivo subtítulo: *Motivos en que se funda. Providencias que debieron tomarse con anticipación, para que fuese menos difícil el establecimiento, y reglas que se prescriben para que pueda ser útil al Rey, y a los vasallos*. Sirve también de apéndice a las *Enfermedades políticas y remedios para su curación*, del mismo autor.<sup>9</sup>

Finalmente, como es sabido, se implanta el régimen de Intendencias en el año de 1787, el cual está debidamente reglamentado en uno de los trabajos de corte jurídico-administrativo más claros del último cuarto del siglo XVIII: *La Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reyno de la Nueva España*, fechado en Madrid en el año de 1786; sin embargo, el régimen de Intendencias no tuvo finalmente una larga duración, habida cuenta que no perduró por más de medio siglo; es más puede afirmarse que su implantación presagia la fase terminal del dominio de España en particular en la Nueva España y en general en prácticamente toda Latinoamérica, lo que se vio catalizado con el

<sup>9</sup> Moreno Espinosa, Roberto. *La administración territorial en México... op cit.*, pp 116-117.

estallamiento y repercusiones de la revolución burguesa de más trascendencia en escala mundial; la francesa de 1789 que estallaría a escasos tres años de implantadas las intendencias en la Nueva España. Se asistía, no cabe la menor duda, a otra fase de desarrollo de la civilización universal: hacia la fase del denominado Estado de derecho bajo la égida de la clase social emergente a la postre dominante: la burguesía.

El establecimiento de las intendencias en la España Borbónica se inicia con 95 años de antelación a la legislación de la primera constitución liberal española, la legislada por las cortes gaditanas en 1812 que transformó a la monarquía española en una monarquía constitucional, y que fue uno de los últimos intentos por mantener la unidad del imperio que, para entonces, ya daba muestras de un proceso de descomposición acelerado. En el caso de la Nueva España, el movimiento independentista se encontraba ya en acción; se estaba en esos momentos en una rápida transición y catalización del tiempo histórico.

Por lo que hace al dispositivo de gobierno y administración regional o provincial español, como consecuencia de la novísima constitución española de Cádiz de 1812, se incorpora la figura del jefe político, a continuación le sucede la del subdelegado de fomento la cual es producto de la creación del Ministerio de Fomento promovida por Javier de Burgos como una fórmula deliberada del Estado español para concretar un proyecto de desarrollo desde la perspectiva gubernamental, pero también haciendo acopio de los planteamientos y estrategias que sugería la novísima ciencia de la administración que el propio Burgos había adaptado a las condiciones prevalecientes en la España de la época del 33.<sup>10</sup> Un factor que es fundamental destacar, consis-

<sup>10</sup> "Cuando empezó para España una nueva era, que prometía ser de gloria y de ventura, pareció llegada la ocasión de encargar a agentes especiales los intereses de la prosperidad, y un Decreto de 30 de noviembre de 1833 los colocó, bajo la denominación de Subdelegados de Fomento, a la cabeza de secciones proporcionadas del territorio, nueva y convenientemente dividido con este objeto". Burgos, Javier de, "Ideas de Administración", conferencia pronunciada por Javier de Burgos en el Liceo de Granada, publicada en "LA ALHAMBRA" en el año 1841, pp 19-20, en Gay Armenteros, Juan C. *Política y Administración en Javier de Burgos*, Granada, España, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial (CEMCI), 1993.

te en que es en dicha época cuando la península se divide en el número de provincias que con escasas modificaciones ha perdurado a través de los tiempos modernos, lo que demuestra que la percepción territorial de que se hizo objeto al país y la labor que fue encomendada a los subdelegados de fomento puede calificarse de ampliamente consistente, con todo y que el conjunto de cometidos a cargo de los subdelegados eran realmente ambiciosos.

Posteriormente a la figura del subdelegado de fomento se añade la del gobernador civil que prevaleció hasta fechas muy recientes, habida cuenta de su extinción a favor de las autonomías de las Comunidades españolas. Sin embargo, es pertinente señalar que en el caso de las últimas dos categorías mencionadas, éstas se dan en un momento en que los vínculos con el ya extinto virreinato de la Nueva España era historia, por lo que aquí únicamente lo mencionamos como secuela de la fase que estuvo fuertemente identificada con las formas que se implantaron en el virreinato aludido, como fue el caso del corregimiento y de las relaciones de éste con la vida municipal.

El desarrollo de las formas de administración territorial en el modelo provincial español se denominaron en la época de Javier de Burgos jefes políticos, subdelegados de fomento o gobernadores civiles, sobre el particular nuestro autor efectúa observaciones y precisiones interesantes en virtud de la naturaleza y carácter de dichas figuras de la administración provincial que son fundamentalmente agentes de ejecución, por lo que, "en consecuencia, no pueden *mandar ni prohibir* sino lo que *manden o prohiban* las leyes o las órdenes del Gobierno" (Burgos, 1841), así apunta:

Al fijar con arreglo a los principios que quedan establecidos, las atribuciones de los agentes superiores de la Administración en las provincias, importa fijar asimismo el título o la denominación propia para dar idea de la naturaleza del mandato que están encargados de ejercer, pues desde muy antiguo se miró como un elemento de orden, como un paso dado en la carrera de la civi-

lización el de imponerse *cognata vocabula rebus*. Mientras hubo un Ministerio llamado de *Fomento*, la denominación de sus principales agentes pudo ser la de Subdelegados de *Fomento*. Estos pueden llamarse *Gobernadores civiles* mientras aquel Ministerio se llame de la *Gobernación*. Pero ni con éste ni con aquel nombre, ni con el de lo *Interior*, ni con otro alguno, pudo ni debió él dar a sus agentes el título de *jefes políticos*. De las dos palabras de que el se compone, la de jefe es demasiado vaga, genérica y aplicable además en escala mayor o menor, no sólo a todas las profesiones y oficios, sino a diferentes grados de ellas y de ellos; y no la circunscribe suficientemente ni determina su sentido de un modo inequívoco el adjetivo *político*, susceptible, por una parte, de acepciones diversas y, además, aplicado habitualmente otro orden de ideas.<sup>11</sup>

Como es sabido, la categoría que prevalece durante la segunda mitad del siglo XIX y durante casi todo el siglo XX fue la de Gobernador Civil. Cabe añadir que en la época del Estado de Derecho en España en la forma de monarquía constitucional, la actividad desplegada por los depositarios de los dispositivos de gobierno y administración regional o provincial, si bien eran agentes del gobierno central, no lograron como sus vecinos franceses labrar una aguda centralización, por lo que las hoy denominadas comunidades autónomas o autonómicas, lograron una cierta autonomía –valga la redundancia–, lo que a la distancia ha dado pie a una fuerte descentralización hispana, aun tratándose de un Estado de carácter unitario.

Abundando en la época contemporánea, la administración territorial española observa un proceso de desarrollo por demás interesante en virtud del desenvolvimiento del denominado Estado Autonómico o Estado de las Autonomías,<sup>12</sup>

<sup>11</sup> *Ibid*, pp 27-28, cursivas en el original.

<sup>12</sup> Refiriéndose al Estado de las autonomías, Miquel Solans i Soteras ha señalado que en éste, “debe haber tanta homogeneidad como sea necesario, pero tanta diversidad como sea posible para facilitar los fenómenos de identidad colectiva y de respeto a la singularidad”, Conferencia en la apertura de cursos 1995-1996 del master en Gobierno y Gestión Pública, Cataluña, España, 1995.

así refiriéndonos a la organización territorial española, de acuerdo con el artículo 137 de la nueva Constitución, "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. —y se asienta claramente que— Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

Tal proceso de desarrollo expresa un amplio grado de organización del Estado español, toda vez que prevalecen claramente planteadas cuatro instancias, la relativa al gobierno central o nacional, las comunidades autónomas, las Provincias y los Municipios, y todo ello en un país con un territorio de 504 750 km<sup>2</sup>, incluidas las Islas Canarias y las Baleares, y una población que no rebasa los 40 millones de habitantes.

En suma, la experiencia española en materia de política, gobierno y administración en el ámbito regional constituye un antecedente que arroja muchas luces para entender con mayor amplitud la naturaleza y carácter de la administración regional y en buena medida también la administración estatal que se desprende en México a partir de 1824.

## **1.2 La administración territorial francesa, del régimen de intendencias al modelo napoleónico de administración departamental**

No cabe la menor duda que la cuna de la centralización se perfiló en el modelo francés desde la mismísima época de la monarquía absoluta, en virtud de que el régimen de intendencias se fue proyectando como una pieza clave para fortalecer el poder regio con base en una sólida y aceiteada maquinaria regional, no es casual que Alexis de Tocqueville en su *Antiguo Régimen* y la *Revolución* haya señalado categóricamente que la Francia en el siglo XVIII era gobernada por 30 Intendentes, o haya acuñado su célebrima frase en el sentido de que la *centralización no era una obra de la Revolución sino del antiguo régimen*, y que más recientemente Eduardo García de En-

terría en su trabajo *Revolución Francesa y administración contemporánea*, haya destacado la muy atinada visión de Tocqueville en el sentido de haber subrayado la persistencia en el Estado de Derecho de una institución labrada durante el Estado absolutista: la centralización.

Lo anterior demuestra de paso no sólo que la administración pública constituye un elemento del Estado, sino como lo afirma Mariano Baena del Alcázar que hablar de administración pública, es hablar de la administración pública del Estado moderno, y por tanto, es propio hablar de administración pública desde la gestación de éste, es decir, desde la época de la monarquía absoluta, en la que se perfilan como lo tratamos de demostrar en el presente trabajo, las formas de gobierno y administración que anteceden a la moderna administración estatal de México.

Analicemos pues, el caso francés como uno de los antecedentes fundamentales que perfilaron y labraron la administración estatal del México independiente, no sólo por el hecho de haber sido el arquetipo —ahora lo podemos afirmar— del modelo más acabado de política, gobierno y administración desde la fase del antiguo régimen, sino también del relativo al moderno Estado burgués de Derecho; en efecto, no pocos modelos tomaron como inspiración el francés tal como sucedió en el caso de México desde el momento mismo en que surge como nación independiente y libre, así lo demuestra la forma en que la mayor parte de las nuevas entidades federativas se organizan interiormente; desde luego, las Repúblicas centralistas de la primera mitad del siglo XIX y el Segundo Imperio tienen en el modelo departamental francés el modelo típico de organización central, regional y local.

El régimen de intendencias desarrollado en la Francia del antiguo régimen se amoldó a las condiciones históricas prevaletentes entre los siglos XVI y XVIII esencialmente, y tuvo como premisas básicas las figuras de los *baillis* y los *sénéchals* que ya desarrollaban ciertas labores en beneficio del poder central desde el siglo XII, tal como lo consigna Ricardo

Rees Jones,<sup>13</sup> constituyó una fórmula magistral que labró la centralización en paralelo al desarrollo del Estado absolutista francés; no obstante, el desenvolvimiento del régimen de intendencias tuvo que darse en un contexto histórico en donde figuras tradicionales mantenían aún un control importante en enclaves de cierta magnitud, así lo asienta Anderson al hacer alusión a los príncipes reales, en virtud de que disponían por derechos de herencia gobiernos locales; asimismo, se refiere a los parlaments provinciales, los cuales se integraban por una aristocracia en pequeña escala, pero que tenían cierta representatividad respecto de los particularismos tradicionales.

No obstante lo anterior y, una vez superada aquella fase de amplia convivencia con los remanentes feudales, el régimen de intendencias acabó por imponerse, tal proceso se dio entre los siglos XVI y el XVIII en que alcanza su fase culminante; así, el propio Rees Jones señala que "Luis XIII y Richelieu habían utilizado a los intendentes como instrumentos incipientes de centralización. Pero fue Luis XIV (1638-1715) quien más los supo aprovechar en tal sentido, iniciando un brillante ciclo institucional que sólo se rompería con la Revolución Francesa".<sup>14</sup>

Los intendentes que encarnaban el régimen intencional lograron conjuntar un amplio poder en sus respectivas jurisdicciones, lo que estaba en relación

<sup>13</sup> Felipe II (1165-1223), que por algo fue el primero en ser llamado "Rex Franciae" en lugar de "Rex Francorum" en los documentos de su reinado, expandió con éxito los límites del reino empleando los medios tradicionales —dinásticos, feudales y militares— de la época.

Para lograr un mejor control de sus nuevos dominios, comenzó a designar a algunos miembros de la corte como "balliis", facultándolos para la recolección de ingresos extraordinarios y para la comandancia militar. Al comienzo no tenían una jurisdicción territorial determinada, pero siendo funcionarios con sueldo eran más subordinados que los "prévôts".

En los territorios recién adquiridos en el Oeste y Sur —añade Rees Jones—, Felipe II estableció a los senescales con funciones similares a las de los "balliis", pero con territorios jurisdiccionales delimitados. Se tiene noticia del establecimiento de una Comisión Investigadora en 1247, por Luis IX (1214-1270), para examinar denuncias presentadas en contra de algunos de esos funcionarios y de los dependientes directos que les auxiliaban. *La administración pública ya se había institucionalizado, y comenzaba a adquirir estructuras más complejas y especializadas.* Rees Jones, Ricardo. *El Despotismo Ilustrado y los Intendentes de la Nueva España*. México, UNAM, 1979, p 50, cursivas nuestras.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p 58.

directa tanto con sus vínculos con el poder central como con las amplias, variadas y diversificadas labores que desplegaban en dichas jurisdicciones, lo que se sintetizaba en las labores de policía que llevaban a cabo. Por lo que hace al poder, nuestro autor señala que "Este enorme poder emanaba directamente de la voluntad real. Sobre los intendentes, sólo se encontraban el rey y sus ministros. En las provincias ellos encarnaban el celo paternal de la corona, procurando forjar el desarrollo y bienestar del pueblo. En la Francia del siglo XVIII, los Intendentes fueron los gestores de ese "buen gobierno" que entonces se creía era el cauce del progreso ilimitado de la especie humana".<sup>15</sup>

Alcanzar el máximo de "bienestar y felicidad" posible en esta vida terrena y temporal, constituyó toda una estrategia del Estado monárquico para expandir su poder al máximo, así, en el término de policía y acciones concomitantes se sintetizaron actividades relacionadas con la religión, disciplina y costumbres; salud; víveres, vialidad; policía de seguridad y tranquilidad pública; ciencias y artes liberales; comercio; las manufacturas y artes mecánicas; servidumbre doméstica y obrera; los pobres, tal cual lo consignó en su momento el memorialista M. de Sartine, según referencia de Rees Jones y de Michel Foucault.<sup>16</sup>

En suma, el régimen de intendencias fue la pieza maestra de la centralización francesa de la época del *ancien regime* y, desde luego, el antecedente inmediato del modelo departamental de factura napoleónica.

El modelo departamental potenció el antiguo régimen de intendencias, y prontamente se transformó en el arquetipo de administración territorial en una buena parte de los países europeos y de las nacientes naciones latinoamericanas incluido el México independiente. El modelo napoleónico recuperó, en lo fundamental, los logros del régimen arriba aludido, aunque adoptó un nuevo nombre cuya inspiración deviene del modelo prefectoral

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>16</sup> De Michel Foucault, ver su interesante ensayo, "Dioses, pastores y hombres, el origen de la tecnología del poder y la Razón de Estado", en Revista *Siempre*, noviembre de 1982.

romano cuyo gobierno y administración territorial se sustentó en prefecturas a las que se otorgaba cierta autonomía relativa.

La Francia de principios del siglo XIX se vio, por lo demás, en la necesidad de llevar a cabo una división política-territorial con base en Departamentos, a la cabeza de los cuales ubicó a los prefectos revestidos de amplias facultades; cada uno de los Departamentos fue subdividido en *arrondissements* —especie de distritos— y éstos a su vez en municipios, de esta manera la estructura de política, gobierno y administración que emanaba desde el propio emperador, se desglosaba en Departamentos, *arrondissements* y municipios, los cuales fueron encabezados respectivamente por Prefectos, Subprefectos y Alcaldes; ciertamente cada categoría unitaria fue acompañada de un cuerpo colegiado con el nombre de asambleas; sin embargo, éstas disponían básicamente de atribuciones consultivas más que resolutivas, lo que no ponía en peligro la verticalidad del centro y el carácter unitario del régimen y forma de Estado francés.

Respecto del prefecto, conviene señalar que fue durante los dos últimos siglos la figura central de la administración territorial francesa, fue la correa de transmisión que aglutinó a toda Francia en torno a la voluntad política emanada desde París, "Hasta mediados del siglo XIX el prefecto mantiene los poderes del Estado de manera absoluta, a pesar de la existencia de una asamblea departamental, el consejo general, cuyas facultades bastante limitadas y su ejercicio depende de la aprobación del prefecto" —señala Olivier Philippe, quien añade que:— Poco a poco, a partir del finales del siglo XIX, se van otorgando al consejo general competencias propias, pero el prefecto sigue teniendo que dar siempre su aprobación a las decisiones que aquél tome. Con el paso del tiempo se siguen produciendo nuevos cambios, y el consejo general vuelve a recibir más competencias, entre ellas la posibilidad de votar un presupuesto y de recaudar impuestos. Asimismo, dicho consejo consigue que se suprima la autorización previa del prefecto para determinadas decisiones. Sin embargo, hasta el año 1982, el

prefecto sigue siendo el poder ejecutivo del departamento, el responsable de la elaboración y la ejecución del presupuesto".<sup>17</sup>

Es en el año de 1982 cuando la administración territorial francesa adquiere mayores dosis de autonomía, merced al impulso a la descentralización que se lleva a cabo en esa nación,<sup>18</sup> para entonces tal administración descansaba en tres instancias o dispositivos nítidamente diferenciados: La región, el departamento y el municipio; por lo que corresponde a la región, vale la pena señalar que esta se integra de 2 a 8 departamentos, o por uno sólo tratándose de los territorios franceses de ultramar; como entidad administrativa surge en 1961, en 1972 como entidad pública; en 1982 es administrada por una cámara elegida, un consejo regional encabezado por un presidente y se encuentra bajo la autoridad de un prefecto regional.<sup>19</sup>

Por lo que corresponde al Departamento, cabe recordar que estos se crearon desde inicios de la época napoleónica, actualmente Francia se encuentra dividida en 100 departamentos, incluyendo los cuatro que se ubican en los territorios de ultramar (Martinica, Guadalupe, La Reunión y la Guayana), es importante subrayar la alta descentralización de que disponen actualmente los departamentos que nos permite afirmar que Francia es, ni más ni menos que, un Estado unitario descentralizado o quizá en breve una República con una organización descentralizada, tal como lo plantea en su proyecto de ley de revisión constitucional el actual Primer Ministro Francés Jean Pierre Raffarin.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Philippe, Olivier. *El Prefecto, análisis y reflexiones*, Francia, Julio de 2001, pp 1-2.

<sup>18</sup> "La ley de descentralización del 2 de marzo de 1982 y los textos que la completan patentizan la voluntad política de modificar las relaciones entre el Estado y las entidades territoriales (regiones, departamentos, municipios). Estas últimas disponen actualmente de una autonomía de decisión mucho más amplia: los nuevos textos han operado un reparto de las competencias y responsabilidades administrativas y presupuestarias entre el poder central y los poderes locales". Gobierno Francés, 1999.

<sup>19</sup> En un nivel superior al de los prefectos de departamento se encuentra el prefecto regional, responsable de una región que suele agrupar de 2 a 8 departamentos. No obstante, este alto funcionario no es el superior jerárquico de los prefectos departamentales, a pesar de que ejerza poderes administrativos, lo que hace que tenga un cierto grado de autoridad sobre éstos. El gobierno tiene un único representante oficial: el prefecto en su propio departamento. Philippe, Olivier, *op cit*.

<sup>20</sup> "La Francia es una República. (...) Su organización es descentralizada" rezaría así el inicio del primer artículo de la Constitución Francesa si el proyecto de ley constitucional llega a su término. *Le Monde* samedi 5 octobre 2002, primera plana.

Finalmente es esencial en torno al municipio francés señalar que se trata de la base fundamental para la organización administrativa del Estado francés, actualmente existen cerca de 37 000 municipios, muchos de los cuales no tienen más de 1000 habitantes, sin embargo la tradición francesa, hace que se mantenga tal número de entidades locales; desde luego existen formas de asociación y cooperación intermunicipal que potencia fuertemente su eficacia y efectividad en la consecución de sus objetivos.<sup>21</sup>

No cabe duda que haciendo alusión a la organización política y administrativa de los estados modernos, Francia expresa una de tal índole que la ciudadanía encuentra de manera inmediata una instancia a través de la cual se llevan a cabo los aspectos de interlocución necesarios para atender los asuntos públicos característicos de una sociedad compleja, de igual manera expresa el desarrollo de una sociedad en donde la centralización político-administrativa ha tenido una expresión arquetípica pero también un proceso de desarrollo que ahora la proyectan hacia una República más descentralizada, por cierto en un momento en que el proceso de integración de la Unión Europea tiende a un reforzamiento, tanto por la admisión de nuevos socios como por las mayores atribuciones del Parlamento Europeo.

En síntesis, el modelo departamental ha sufrido una serie de ajustes que en sus rasgos y peculiaridades fundamentales prevalecen hasta muy entrado el siglo XX, lo que no podía ser de otra manera, en virtud del desarrollo político de la sociedad francesa que, no obstante el peso histórico que ha re-

<sup>21</sup> *El municipio es el espacio más antiguo para el ejercicio de la democracia.* Es también el espacio que mejor conocen los ciudadanos. A la vez que suprimía los burgos, pueblos y parroquias del Antiguo Régimen, la Revolución francesa consagró el municipio por ley, en diciembre de 1789. En 1884, la Carta municipal confirma el estatuto del municipio, confiriéndole cierta autonomía. Las leyes de descentralización del 2 de marzo y del 22 de julio de 1982 liberan al consejo municipal y al alcalde de la tutela del prefecto, representante del Estado en el departamento. Francia cuenta con 36,763 municipios (de las que 32,000 tienen menos de 2,000 habitantes; 25,000 menos de 700 y 4,082 menos de 100). Según lo establece la ley, todos los municipios tienen las mismas competencias, el mismo tipo de recursos y el mismo estatuto (con excepción de París, Lyon y Marsella, las tres mayores ciudades de Francia, cuya organización es ligeramente diferente). *El consejo municipal se elige por sufragio universal directo por un período de 6 años. La organización política y administrativa del territorio.* Gobierno Francés, Boletín Informativo, 2001.

presentado la centralización, ha podido avanzar por la senda de la descentralización, cuestión que se ha acentuado a partir de la legislación que sobre el particular llevó a cabo el régimen socialista de Mitterrand en 1982 y que ha venido evolucionando hasta el momento actual.

De esta manera, las enseñanzas y trascendencia del modelo departamental, se expresan, guardadas las proporciones, en el ámbito de la administración estatal del México independiente, de lo que habremos de ocuparnos en el siguiente subcapítulo.

### **1.3 La administración estatal de las reformas borbónicas a la primera constitución federal de México**

Desde la fase correspondiente a la Casa de Austria se definieron formas y dispositivos de gobierno y administración provincial. Sin embargo, fue en la época de la Casa de Borbón, y más específicamente al implantarse las denominadas reformas borbónicas, cuando se perfiló en sus rasgos fundamentales lo que sería a partir de los inicios del México Independiente la administración estatal, tanto en sus trazos geográficos como en su contenido político y en lo correspondiente a la materia, a la organización y a la acción administrativa. En todo caso las diferencias más marcadas se dieron en la organización administrativa, así como en el régimen jurídico que fue implantado a partir de la legislación del constituyente de 1824.

Las reformas borbónicas, como es sabido, cobran concreción a partir de 1787 en que se implanta el régimen de intendencias que fue precedido, como lo apuntamos arriba, por una serie de estudios de factibilidad hasta que finalmente se hacen una realidad; cabe destacar que correspondió a José de Gálvez, siendo visitador en el Reyno de la Nueva España, efectuar el estudio más detallado: *Informe general que en virtud de Real Orden... op cit.* y, al mismo Gálvez, siendo Secretario de Indias del gobierno español, implantar finalmente el aludido régimen.

El régimen de Intendencias representó un esfuerzo amplio de modernización y centralización, además de llevarse a cabo cuando en la Península ya los órganos unitarios relativos a las Secretarías de Estado, habían ocupado y desplazado a los antiguos consejos, para entonces verdaderos arcaísmos de política y gobierno. Esto último representó un genuino impulso a la modernización de la monarquía española que fue trasladado a sus colonias americanas. Con las intendencias se buscó racionalizar la acción gubernamental, además de aceitar la maquinaria hacendaria que permitiera una mayor exacción tributaria para fortalecer las decadas arcas reales.

Por lo que hace a la modernización y racionalización del quehacer gubernamental, a los Intendentes se les encomendaron cuatro o tres de las denominadas causas. A los intendentes de ejército y provincia, las de Justicia, policía, hacienda y guerra, y a los intendentes de provincia, las tres primeras de las antes mencionadas. Se delimitaron geográficamente las jurisdicciones para cada una de las doce Intendencias en que se dividió el territorio del virreinato de la Nueva España que, dicho sea de paso, perfiló lo que a partir del México independiente se transformó en la base para la definición de los estados de la novísima federación.

La implantación del multialudido régimen de Intendencias coincidió de manera no tan casual con la fase terminal de la dominación española, por lo que es de suponer que así como constituyó un esfuerzo de modernización, trajo consigo errores y contradicciones que se tradujeron también en causas del movimiento independentista, tales como el desplazamiento que propició del grupo de criollos que había logrado encumbrarse en posiciones estratégicas en la administración novohispana; asimismo, la aguda centralización inherente a su naturaleza, se expresó en la decadencia de la vida local y municipal que desde el arranque mismo de la dominación mencionada, había jugado un papel fundamental en las labores de política y gobierno local. Desde luego, otros factores fueron también determinantes en el movimiento

que dio la puntilla a la época colonial entre los que destacan: las ideas de la ilustración, la independencia de las colonias angloamericanas, las revoluciones burguesas, la labor de los diputados provinciales que representó un reconocimiento expreso de las regiones en que se dividían los territorios españoles de allende el Atlántico, entre otros de los factores.

Las reformas borbónicas, por lo demás, representaron un genuino esfuerzo de modernización, apreciación en la que coinciden diversos autores, tales como el ya citado Guerrero Orozco, Enrique Florescano e Isabel Gil.

Las reformas borbónicas del siglo XVIII sintetizan el legado histórico hispánico. Pero, dentro del periodo de la Casa de Borbón, fue la etapa de Carlos III la que preparó los elementos básicos del México moderno... pues en ese tiempo se forma el caldo de cultivo dentro del cual se cuajaron los ingredientes fundamentales de la administración pública mexicana.

Las reformas borbónicas marcan los límites de una nueva organización del Estado y la implantación de nuevas prácticas gubernamentales que forjarán las bases del México moderno.<sup>22</sup>

Ciertamente las reformas borbónicas no sólo constituyen el preludio del México independiente, sino que prefiguran la administración regional que se proyectaría en la nueva época, pero ya en el contexto de una forma de Estado Federal que se impuso, inclusive a un fallido ensayo de monarquía que en los hechos representaba una forma de continuidad de los 300 años de dominación española, por lo que la organización federal acabó por imponerse.

Es pertinente efectuar un breve análisis de nuestro federalismo que a la fecha del presente lleva poco más de siglo y medio de construcción. En su momento fueron varios factores los que concurrieron para que se perfilara la forma aludida de Estado federal, entre las que cabe destacar al menos las

<sup>22</sup> Guerrero Orozco, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. México, INAP, 1989, p 21.

siguientes: la legislación de la primera Constitución liberal española en la que participaron representantes de las colonias españolas de América, específicamente de las provincias y de los respectivos diputados de éstas, a través de la cual se reconoció expresamente a las mismas; la federación de colonias angloamericanas que habían dado lugar a la Unión Americana y producto de los trabajos del Constituyente de Filadelfia; las manifestaciones de varios estados del novísimo estado independiente de lograr mayor autonomía y, eventualmente su independencia, lo que de conjunto dio lugar a la necesidad de buscar la mejor forma de organización ante la contundencia de los hechos, encontrando que ésta no era otra que la de una federación.

La administración estatal de México inicia formalmente con la firma del Acta de la Federación en 1824, un momento histórico que sólo se verá interrumpido por los periodos de las repúblicas centralistas durante la primera mitad del México decimonónico y el relativo al Segundo Imperio; de esta manera, a partir de 1867 la república federal de México no se volverá a ver interrumpida hasta el momento actual en que se refrenda, haciendo alusión a un nuevo federalismo que en esencia, no es más que la continuidad del proceso de construcción histórica del mismo en condiciones en que el antiguo régimen corporativo-clientelar se encuentra en proceso de franca transformación. Hoy se trata de hacerlo más congruente con una sociedad mexicana más plural, abierta, participativa, democrática, contestataria, que reivindica para sí necesidades y peculiaridades regionales, en el concierto de la unidad nacional, pero además en el contexto de un escenario internacional en donde los procesos de mundialización, globalización y regionalización se encuentran en un momento de ascenso al parecer irresistible e irreversible, así, también se torna en un Imperativo construir un federalismo cooperativo en donde el papel de todos y cada uno de los municipios de las 31 entidades federativas y del Gobierno del Distrito Federal aporten sus respectivas potencialidades, a fin de lograr un efecto sinérgico, necesario en las condiciones, retos y desafíos que presenta un mundo más globalizado e interdependiente.

## **1.4 La administración pública estatal en el México moderno**

La administración estatal de México constituye, a nuestro juicio, un objeto de estudio de amplia relevancia, no sólo por sus cartas credenciales que le acreditan personalidad jurídica propia, facultades constitucionales; libertad para organizarse interiormente, sino también por su trayectoria política que se prolonga ya por casi 180 años, espacio histórico en el cual ha conocido momentos de una amplia autonomía como sucedió durante la Primera República Federal de México, y otros de una aguda dependencia del gobierno central como el correspondiente a la época culminante del porfiriismo, u otros en el siglo recientemente fenecido, donde el ejecutivo federal ha ejercido un amplio autoritarismo o control en detrimento de la autonomía de los gobiernos estatales. Hoy, sin embargo, los procesos de descentralización e impulso al fortalecimiento de los gobiernos y administraciones locales, así como el empuje de las sociedades locales pone de relieve el papel, cometidos y acciones de las Instancias y órdenes de gobierno local. Desde esta perspectiva, el estudio y análisis de la administración estatal cobra, reiteramos, una alta importancia.

Durante el siglo XIX la administración pública estatal atravesó por una serie de etapas que van desde el momento en que gozó de una mayor autonomía relativa que fue, a nuestro parecer, coincidente con la Primera República Federal de México, periodo en el cual también se vivieron momentos de una alta turbulencia política que a la postre no se tradujeron, una vez superados, en condiciones favorables al desarrollo y consolidación de las administraciones públicas de las entidades federativas, sino a la consolidación de la unidad civil de la nación y al fortalecimiento del poder central y de la centralización que se entronizó en el país y se prolonga hasta nuestros días.

La definición de la República federal se dio, entre otras causas, en condiciones en donde las provincias buscaban estirar su poder e influencia al

máximo y con brotes de independencia de varias de ellas. "La mayor parte exigían del mal sostenido poder del centro el establecimiento de la República federal" asienta Rabasa; se trató a decir de éste de una imposición de las provincias.

Las provincias confiaban más en sí mismas que en el gobierno central, y el espíritu de independencia que en ellas había dejado la guerra de separación las impulsaba a obtener la mayor suma de libertades posibles para atender a su propio desenvolvimiento político; pero, por otra parte, no debió de influir poco en su actitud resuelta y amenazadora el afán de sus grupos directores de tener la mayor suma de poder que fuera dable dentro de la unidad de gobierno que era temerario rechazar.

Así fue cómo en pueblos sin educación política ninguna se estableció el sistema de gobierno más complicado de todos y que requiere más delicada comprensión de los principios que lo informan. El Acta y la Constitución de 1824 —subraya Rabasa— llegaron al punto más alto a que pudieran aspirar los pueblos como institución política, estableciendo la división y separación de los poderes públicos, la organización del Legislativo y el Judicial como entidades fuertes y autónomas y la independencia de los Estados limitada por el interés superior nacional.<sup>23</sup>

Esta primerísima fase que vivió la administración pública estatal fue también acompañada de una fortaleza del Congreso que puso no pocas veces en jaque al ejecutivo federal y a su administración, dando pie al desarrollo de un régimen político estudiado relativamente poco en nuestro país: el congresional proclive a la dictadura del Congreso que todo lo supervisa hasta tal extremo que invade las funciones inherentes al poder ejecutivo de administración y gestión de los asuntos públicos; tal situación y estado de cosas ha sido objeto de estudio tanto de Emilio Rabasa a principios de siglo; de Lucas Alamán en su ensayo acerca de la administración del vicepre-

<sup>23</sup> Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. México, Edt. Porrúa, 1976, p 7.

sidente Anastasio Bustamante. Modernamente se han ocupado de ella Omar Guerrero y Luis García Cárdenas.<sup>24</sup>

La fase de mayor autonomía de los gobiernos y administraciones estatales en la primera mitad del siglo pasado, también conoció —en contraste— la fase de las repúblicas centralistas en la que las entidades federativas pasan a calidad de Departamentos, cuestión que se repitió con algunos matices durante la época del II Imperio, en las cuales la centralización abierta fue el toque característico. Restaurada la República en 1867 se entra en una fase de una centralización *sui generis*, habida cuenta que formalmente se refrendó al país como un Estado federal; sin embargo, la fortaleza del ejecutivo fue en ascenso durante la segunda mitad del siglo aludido; así, la historia político-administrativa del México independiente ubicó el fiel de la balanza del lado del ejecutivo, negando con ello el principio básico de división de poderes, debilitando fuertemente al legislativo, cuestión que hasta muy recientemente se mantuvo, y disminuyendo la autonomía relativa de las entidades federativas. Actualmente el desarrollo político del país da pie a una nuevo equilibrio entre los poderes públicos. Hacia 1912 Rabasa asentaba:

Todos los presidentes han sido acusados de dictadura y de ape-  
garse al poder perpetuamente; pues bien, la dictadura ha sido  
una consecuencia de la organización constitucional, y la perpetu-  
idad de los presidentes una consecuencia natural y propia de  
la dictadura. En la organización, el Poder Ejecutivo está desar-  
mado ante el Legislativo, como lo dijo Comonfort y lo repitieron  
Juárez y Lerdo de Tejada; la acción constitucional, legalmente  
correcta del Congreso, puede convertir al Ejecutivo en un jue-  
te de los antojos de éste, y destruirlo nulificándolo.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Ver: Guerrero, Omar. *La Administración Pública Congresional*. México, Cuadernos del IPONAP, 1981; García Cárdenas, Luis, "Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal de México", en *Revista de Administración Pública (RAP)*. México, INAP, no. 53, 1984.

<sup>25</sup> Rabasa, Emilio. *La Constitución y... op cit.*, p 111.

El riesgo que apuntaba Rabasa no se dio en México y la organización constitucional prevaleciente hasta antes de 1917 que provocó su pronta formalización, en virtud de que siempre se aludió a ella, pero el distanciamiento de la realidad histórica con la formal se fue separando; la constitución real se fue diferenciando de la formal, cuestión que fue corregida por el Constituyente de 1917. Se asiste así a una fase que para los gobiernos y administraciones locales significó una fuerte supeditación al poder central no proclive al desarrollo de una mayor autonomía.

La administración pública estatal de México en el siglo XX, ha atravesado por momentos diferenciales que es preciso ponderar a manera de situar su estado actual, así como los retos y desafíos que tiene que enfrentar en los próximos años; así, durante el primer decenio los gobiernos y administraciones estatales giraron en torno a la figura del ejecutivo federal, el *estilo personal de gobernar* se manifestaba de manera categórica; en el México revolucionario se entra en un periodo de ajuste que inclusive se ve reflejado en un nuevo marco constitucional que representa una síntesis histórica de la trayectoria política del país durante el siglo XIX. Cabe destacar que el aludido Constituyente del 17 plasmó, por ejemplo, un esquema descentralizado en la gestión de los servicios educativos, aspecto que prontamente fue reconsiderado al modificarse el artículo 73 constitucional para dar pie a la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), con lo cual se impulsó la entonces denominada federalización de la educación básica, que en estricto sentido significó una genuina centralización que fue en beneficio de una consolidación de la unidad civil de la nación, pero en detrimento de la autonomía de las entidades federativas, si bien no se les limitaron las facultades para legislar en materia educativa, en los hechos fue el gobierno federal quien asumió la tarea fundamental, hasta llegar a extremos como el de hacer de la SEP una dependencia central altamente burocratizada; fue también en el sector educación conjuntamente con otros sectores: salud, desarrollo rural, turismo, y ecología esencialmente, en aquéllos en donde

se inicia un proceso de desconcentración en un primer momento y de descentralización en uno segundo. Iniciado hacia finales de la década de los setenta y que no se ha detenido hasta el momento, con lo que se transfieren a los gobiernos y administraciones estatales, tanto la prestación de servicios como los recursos, que hacen que aquéllos asuman o recuperen funciones y servicios.

El gobierno y la administración pública de las entidades federativas han tenido en el presente siglo momentos en que el fortísimo proceso de centralización que se vive les afecta desde varios ángulos: se federaliza una serie de competencias: educación (1921), seguridad social (1929), trabajo (1931), industria textil (1933), cinematografía (1935), terrenos comunales (1937), hidrocarburos, contribuciones, tabaco (1942), lagunas y esteros (1945), juegos con apuestas y sorteos (1947), cerveza (1949), arrecifes, cayos, aguas marítimas interiores y de mares territoriales (1960), monumentos (1966), petroquímica, siderurgia, hierro, cemento (1962), minerales radiactivos, energía nuclear (1975) deuda pública (1982).<sup>26</sup>

En el rubro relativo a las finanzas públicas, el sistema de coordinación fiscal que se fue estableciendo en la segunda mitad del siglo XX, deja en manos de la federación la gestión y redistribución hacia entidades federativas y municipios de los recursos fiscales fundamentales que se captan por la vía impositiva, lo que representa una faceta más de la centralización prevalente en el país, que ha inhibido un desarrollo más equitativo, integral y equilibrado tanto de las entidades federativas, municipios, así como de las diferentes regiones económicas que integran el país; recientemente se ha venido debatiendo la necesidad de replantear el convenio de coordinación fiscal entre el gobierno federal, el de las entidades federativas y los municipios, con el objeto de lograr una mayor descentralización y redistribución de

<sup>26</sup> Consúltense: Rives Sánchez, Roberto y Sergio Elías Gutiérrez Salazar. *La Constitución Mexicana al Final del Siglo XX*. México, Las Líneas del Mar, S.A. de C. V., 1995, pp 35-42.

los ingresos de manera más racional; asimismo se hace alusión a una adecuación integral del marco normativo que se traduzca en dar lugar a un nuevo federalismo fiscal.<sup>27</sup>

Otros factores que se incorporan están representados por la reforma política impulsada desde el decenio de los años setenta que añade elementos, cambios y transformaciones en el régimen político-administrativo local, que de conjunto han aportado una cuota significativa que se traduce en una mayor autonomía local.

En suma, es menester agregar que los cambios sucedidos en los últimos veinte años han modificado fuertemente la fisonomía económica, política y social del país; se ha pasado de un modelo con economía proteccionista a otro de franca apertura hacia el exterior; se han promovido procesos de desconcentración y descentralización que añaden nuevas responsabilidades a las administraciones de los estados federados y a los municipios, de igual manera a las sociedades locales se les hace cada vez más responsables respecto a las necesidades cotidianas del entorno, o bien son los individuos, los grupos y otro tipo de organizaciones quienes están asumiendo y tomando para sí nuevas acciones en el espacio de lo público, haciéndose cada vez más una realidad aquél principio en el sentido de que hay que dejar hacer a la sociedad lo que ésta sabe hacer por sí misma.

Paralelamente a los cambios endógenos se han desarrollado cambios fundamentales en el entorno internacional que caracterizan el último cuarto del presente siglo, expresados en la mundialización y globalización crecientes que han modificado sustantivamente el papel del Estado, así el Estado de bienestar de carácter intervencionista da cabida al Estado promotor, regulador y facilitador que asume las transformaciones recientes, pero que también es consciente de los grandes problemas sociales que ha acarreado la

<sup>27</sup> Sobre el particular, ver: *Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal*. México, INAP, 1996, pp 100-102.

división internacional del trabajo, los patrones de acumulación dominantes y el intercambio desigual y combinado que ha sentado sus reales en el fin del siglo XX e inicios del XXI; de esta manera se entra en una fase en que se perfila al Estado, a la administración y gestión públicas necesarias para el referido siglo XXI.

En este contexto, el papel y cometidos del gobierno y administración federal y de los de las entidades federativas tienen ante sí nuevos desafíos que están ampliamente vinculados a la inserción de país en los procesos de globalización, apertura e intercambio que en la presente investigación constituyen un objeto central de análisis.

Así, es objeto de la presente investigación estudiar el proceso constructivo de la administración estatal de México, así como los procesos de integración económico-política y apertura comercial, destacando las acciones que en materia de modernización, y teniendo a la vista los procesos antes aludidos, se están llevando a cabo en el ámbito nacional que de conjunto representan parte fundamental de los ajustes necesarios orientados a asumir los retos y desafíos del complejo mundo en los albores del nuevo milenio.

**Capítulo II**  
**México y los procesos**  
**de integración económica**  
**y política en el inicio**  
**del tercer milenio**

**S**i bien podemos considerar que la aventura colombina que concluyó en la ampliación del mundo hasta entonces conocido –finales del siglo XV– representó una condición *sine qua non* para proceder a la configuración de un mundo más interdependiente y a la conformación y posterior consolidación de un mercado de dimensiones mundiales, es con el tránsito de la cooperación manufacturera a la cooperación fabril cuando se da un paso fundamental que revolucionó no sólo el modo de producción, sino que con el incremento exponencial de ésta, continúa ampliándose tanto el mercado como la esfera de influencia de las potencias que prontamente se inscriben en el desarrollo de esta nueva fase del capitalismo mundial que trae consigo un nuevo patrón de acumulación, además de una nueva división internacional del trabajo.

Asimismo, paralelamente al desarrollo de las condiciones materiales de vida de la sociedad, se desenvuelven las formas de organización política congruentes con la distribución de las esferas de influencia y de los derechos de conquista de los pueblos, imperios, reinos o principados que perfilan la definición y delimitación de los modernos estados nacionales en el contexto, en un primer momento, del estado absolutista –siglos XV-XVIII– y en uno siguiente en el relativo al estado burgués de derecho.

La revolución industrial, como es conocido, tuvo su cuna en Inglaterra; sin embargo, los fundamentos, inventos, logros y racionalidad que se puso en juego, se fueron extendiendo esencialmente hacia Europa occidental, poste-

riormente hacia los Estados Unidos y, ya de manera más pausada e incipiente durante el siglo XIX, a una buena parte de países de Europa Oriental y América Latina, los cuales, dicho sea de paso, se desarrollaron con altas dosis de dependencia con relación a los países metropolitanos y de mayor grado de desarrollo relativo. El cambio de la fuerza muscular por la fuerza a vapor tuvo múltiples impactos, de entrada propició que el modo técnico de producción pasara del trabajador directo a quienes controlaban el proceso productivo, en virtud de que la máquina determinó fuertemente el ritmo de trabajo, provocando con ello la superedición real del factor trabajo al factor capital, pero también el paso de la denominada plusvalía absoluta a la plusvalía relativa. La segunda derivada no únicamente de las posibilidades que brindaba la disposición de nuevos medios de producción, sino también, con el arribo de nuevas técnicas de organización y dirección del trabajo.

Por su parte, la Revolución Francesa se transformó en la revolución burguesa de mayor trascendencia universal en el tiempo y el espacio que puso fin, en el caso francés, a la monarquía absoluta prevaleciente y fue la partera no sólo de la primera república francesa, sino esencialmente del estado de derecho. Las repercusiones de dicha Revolución fueron múltiples tanto en la propia Europa como en otras latitudes del globo; en Latinoamérica aportó aspectos fundamentales que se tradujeron en la independencia de la mayor parte de las colonias españolas y en la conformación de los estados-nación hispanoamericanos.

De esta manera, la secuela de la revolución industrial en el plano económico y la revolución francesa en el político representan, sin la menor duda, factores esenciales que impulsaron profundamente tanto la modernización económico-política como los procesos de globalización durante los siglos XVIII y XIX.

Ya más recientemente la tercera revolución científico-tecnológica<sup>28</sup>, sumada a los reajustes geopolíticos, geoeconómicos y a la división internacional del

<sup>28</sup> Acerca del progreso tecnológico, ver: Sartori, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*, pp 29-33. México, Taurus, 2000.

trabajo prevaleciente, se han conjugado para proyectar los procesos globalizadores a dimensiones planetarias hasta hace poco tiempo inimaginadas. Así, hemos sido testigos en las últimas dos décadas de la Intensificación de un conjunto de procesos de regionalización de países con afinidades geográficas e inclusive ideológicas, tal es el caso de aquellos pertenecientes al Pacífico Aslático, los del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), los países integrantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y desde luego, de los países que en su momento conformaron la Comunidad Económica Europea (CEE) y que hoy, mediado el Tratado de Maastricht da lugar a la Unión Europea (UE). Desde luego previamente existe un conjunto de organismos que agrupan a varios países para los más diversos fines, para citar sólo algunos ejemplos, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), de los países agrupados en el denominado Pacto Andino; en su momento del Mercado Común Centroamericano, o bien del extinto Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en Inglés), hoy Organización Mundial de Comercio (OMC), etcétera.

En este contexto, es pertinente analizar algunos de los planteamientos que se han venido efectuando en torno a la globalidad<sup>29</sup> y a la globalización, para a continuación estudiar los procesos de integración económica y económico-política en un plano continental, y en tercer lugar, la inserción de México en los procesos de globalización e integración económica y política en los albores del tercer milenio.

<sup>29</sup> En torno al concepto de globalidad, cabe destacar brevemente el apuntamiento que efectúa Koslarek cuando señala que los términos global o lo global son sus predicados, sobre el particular añade que el "Oxford dictionary of new words incluye "global" como palabra nueva. El concepto no surge de la nada: según Malcolm Waters existe desde hace cuatrocientos años. Sin embargo, su uso empezó a intensificarse durante los años sesenta del siglo apenas concluido y en el discurso científico se estableció desde los años ochenta. Malcolm Waters nos provee —agrega Koslarek— de un dato interesante que articula el crecimiento dramatizante del uso del concepto en los años recientes: en 1994 la *Library of the Congress*, en Washington, C. C., registró 34 trabajos que llevaban la palabra globalidad o sus derivados en el título. En 1987 ninguno de ellos había sido publicado." Koslarek, Oliver, "Simulación, realidad y desafío de la globalidad", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, UNAM, FCPyS, DEP, año XLII, enero-marzo de 1997, No. 167, p 36. Así, podemos concluir como el concepto tiene un empleo creciente, acorde con los procesos de integración intensos o tenues en los planos económico, político, cultural e inclusive social.

## 2.1 La discusión en torno al concepto y proceso de globalización

No cabe duda que el proceso de globalización partió hace ya varios siglos, cinco para ser exactos, y en el transcurso de ellos se ha incorporado una serie de catalizadores que aceleran de manera fundamental la globalización y planetización de relaciones de todo tipo: económicas, políticas, sociales, culturales, etcétera. Contemporáneamente una fase de intensificación de la globalización tiene que ver con el abandono de los modelos económicos proteccionistas de sustitución de importaciones que una buena parte de países latinoamericanos venía promoviendo desde la década de los años cuarenta y cincuenta.

A partir de la denominada *década perdida* coincidente con los años ochenta, se vive una fase en la que se liberan las economías, se abandonan los modelos de crecimiento hacia adentro y se adicionan presiones externas, fundamentalmente del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), orientadas en este sentido. Resultado de ello se promueven modelos orientados hacia el sector externo, así se va eliminando una serie de barreras que se traducen en una mayor y más ágil internacionalización del capital. Por su parte Mauro Marín en una breve conceptualización de la globalización hace referencia a algunos de sus elementos:

La globalización la entendemos como una reafirmación de las tendencias económicas fundamentales y, en particular de la ley del valor, que venían siendo obstaculizadas por una serie de prácticas económicas y políticas, que dificultaban el proceso de circulación de mercancías y capitales. Obstáculos que partían de las prácticas de monopolio, por ejemplo, o de las políticas proteccionistas, llevadas a la exacerbación en los Estados socialistas, principalmente en el socialismo europeo. La globalización —añade— es un proceso económico a partir del cual se establece la necesidad de buscar formas de integración economi-

ca que necesariamente llevan a la Integración política, por más que muchas veces se quiera evitar su concreción.<sup>30</sup>

Estamos de acuerdo en que en lo fundamental la globalización hace alusión a las relaciones de índole económica; sin embargo, rebasa tal esfera y se extiende a aspectos políticos, sociales y culturales y, desde luego modifica, impacta y trastoca un conjunto de relaciones y prácticas sociales prevalentes; modifica inclusive conceptos tradicionales como la soberanía o bien, evidencia la necesidad de plantear cuanto antes una gobernabilidad internacional,<sup>31</sup> ante la incapacidad de los estados nacionales de enfrentar las causas o consecuencias de la globalización o de otros procesos de internacionalización creciente como el narcotráfico, el deterioro ambiental, la especulación financiera, etcétera. Otros elementos involucrados en el concepto lo plantea Octavio Ianni al señalar:

... el alcance mundial del capitalismo que se esboza desde sus orígenes y se desenvuelve de manera particularmente abierta en el siglo XX. Adquiere nuevas características en la época iniciada en el término de la Segunda Guerra Mundial, cuando la emergencia de estructuras mundiales de poder, decisión e influencia anuncian la redefinición y el declive del Estado-Nación. Las características de la marcha de la globalización incluyen la internacionalización de la producción, la globalización de las finanzas y seguros comerciales, el cambio de la división Internacional del trabajo, el vasto movimiento migratorio del Sur para el Norte y la competencia ambiental que acelera esos procesos.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Mauro Marini, Ruy, "La Integración: un proyecto supranacional solidario", en *Política y Cultura*. México, núm. 2, UAM-X, Invierno-primavera de 1993, p 10. Apud. Sotelo, Adrián, "América Latina en la globalización del futuro", en *Revista Estudios Latinoamericanos*, núm. 6, nueva época, año 3 Julio/diciembre de 1996, p 23.

<sup>31</sup> Sobre el particular consúltese Hewson, Martin y Timothy J. Sinclair (editores). *Approaches To Global Governance Theory*. State University of New York Press, 1999, en particular acerca del concepto de gobernabilidad global, los artículos: Hewson, Martin y Timothy J. Sinclair, "The Emergence of Global Governance Theory"; Latham, Robert, *Politics in a Floating World: Toward a Critique of Global Governance*"; y Palan, Ronen, "Global Governance and Social Closure or Who Is to Be Governed In the Era of Global Governance?"

<sup>32</sup> Ianni, Octavio. *A sociedade global*. Rio de Janeiro, Editoria CivilizaÇao Brasileira, 1993, pp 23-24, en *Ibid.*, p 24. Existe traducción al Español. *La sociedad global*. México, Siglo XXI, Editores, 2002.

Desde luego Ianni no agota así sus ideas y planteamientos en torno a la globalización, de hecho se detiene a desarrollar —entre otras— lo que considera como las teorías fundamentales de la globalización que la explican en sus más amplias manifestaciones, desde las metáforas a las que se ha acudido para referirse, en lo fundamental a lo mismo con breves o muy breves matices, así, es frecuente escuchar, leer o bien hacer referencia a la “aldea global”, “fábrica global”, “tierra patria”, “nave espacial”, “nueva Babel”, o bien citando a Renato Ortiz, enunciar lo que autores como Alexander King, Alvin Toffler, Adam Schaff, Kenichi Ohmae; McLuhan, Robert Reich o Jacques Attali, han acuñado como ‘primera revolución mundial’, ‘tercera ola’, ‘sociedad informática’, ‘sociedad américa’, ‘aldea global’, ‘pasaje de una sociedad *high volume* a otra de *high value*’, o bien de la presencia de ‘objetos móviles’, respectivamente.<sup>33</sup>

Igualmente Ianni desarrolla los aspectos vinculados a las nuevas economías-mundo; a la interdependencia creciente de las naciones, proceso que arranca desde el siglo pasado, o bien la “occidentalización del mundo” en donde ciertos códigos, pautas de conducta y patrones culturales tienden a generalizarse; tal occidentalización se encuentra muy identificada, a nuestro parecer, con la noción de aldea global, acerca de la cual Ianni destaca que se trata de “una expresión de la globalización de las ideas, patrones y valores socioculturales, imaginarios. Puede ser vista —enfatisa— como una teoría de la cultura mundial, entendida como cultura de masas, mercado de bienes culturales, universo de signos y símbolos, lenguajes y significados que crean el modo en el que unos y otros se sitúan en el mundo o piensan, imaginan, sienten y actúan”.<sup>34</sup>

Los cambios de que hemos sido testigos en las últimas dos décadas en el ámbito nacional e internacional, ciertamente nos dejan entrever que las barreras a los procesos de globalización se han ido descorriendo más que in-

<sup>33</sup> Véase: Ianni, Octavio. *Teorías de la globalización*. México, Siglo XXI, Editores, 2002, p 4.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p 74.

crementando, tal es el caso del término de la guerra fría y de la incorporación de los países de la Europa oriental y de la hoy extinta Unión Soviética al circuito de países con economía de mercado. En el plano latinoamericano se asiste en lo esencial a una integración económica creciente, y de concretarse el denominado *Pacto de las Américas* se darán pasos acelerados para una integración también de orden político.

Otro factor que está en juego y que aporta elementos esenciales que apuntan al fortalecimiento de la globalización, lo constituye la tercera revolución científico-tecnológica, cuyos impactos, implicaciones y aplicaciones impulsan las condiciones que se traducen en acelerar la globalización en sus diversas facetas que van desde el incremento a los procesos de producción e intercambio, hasta elevar a niveles exponenciales la comunicación interpersonal o la multiplicación del audio y video en escala mundial. Desde esta perspectiva Theotônio dos Santos señala, por ejemplo, que:

Este proceso de globalización se apoya en la revolución científico-técnica que dio inicio en la década de los cuarenta y que cambió radicalmente la relación entre la ciencia, la tecnología y el proceso productivo por medio de la sumisión de la producción a la tecnología, y de la tecnología a la ciencia. Esta revolución —apunta— alteró violentamente las escalas de la producción (que actualmente se vuelven planetarias y regionales en diferentes áreas). En efecto, la revolución científico-técnica modifica el proceso de producción con la implantación de la automatización por medio de la robótica y de la informática, incrementa el periodo de descanso, disminuye la jornada de trabajo, amplía el papel de los servicios y de las actividades relacionadas con el conocimiento, la planeación y el *design* de productos volviéndolas flexibles e integradas con sistemas automatizados.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Dos Santos, Theotônio, "América Latina: Militarismo, democratización, ajuste estructural y nuevas propuestas estratégicas", en *Revista Estudios Latinoamericanos*, nueva época, año VI, núm. 11 enero-junio de 1999, p. 42.

Abundando en el concepto de globalización en el cual se involucran aspectos tecnológico-científicos, económicos, políticos, sociales y culturales que se encuentran imbricados o interrelacionados de manera cada vez más intensa y cuyo proceso tiende a incrementarse de manera exponencial en los últimos años, cabe referir el planteamiento de Joseph F. Mária i Serrano quien la define diferenciándola de otros conceptos afines de la siguiente manera:

A diferencia de los términos Internacionalización y mundialización, globalización significa el proceso de interconexión financiera, económica, política, social y cultural posibilitada por las tecnologías de la información y de la comunicación, que relaciona a determinadas personas y organizaciones gubernamentales o no, creando dinámicas complejas de relación y de exclusión. Existen personas y grupos más o menos globalizados y no podemos afirmar que estar globalizado sea bueno o malo —concluye—.<sup>36</sup>

Se trata, en suma, de una de las grandes mutaciones del recién fenecido siglo XX que, seguramente alcanzará dimensiones hoy insospechadas en el siglo XXI; actualmente se dispone de los medios tecnológicos para mantener una comunicación a escala mundial, que permite el fortalecimiento de la internacionalización del capital, pero también muchos de los movimientos de las clases populares y de las clases trabajadoras, o bien de aquellos como el Zapatista en el caso mexicano que, a través de los medios ha logrado mantener una comunicación en un plano mundial que ha generado una corriente de opinión favorable a las causas de los grupos indígenas, además de evitar en buena medida, una supresión del mismo por medios militares. No hay duda pues que se trata al referirse a la globalización o globalidad, como también se plantea como sinónimo, "de un fenómeno exógeno que modifica la vida de la sociedad y el Estado en las diversas facetas que integran a los sistemas económicos y políticos. Entidad como la modificación estructural del espacio y el tiempo en cuanto que la comunicación

<sup>36</sup> Mária i Serrano Joseph F., "La globalización", ensayo, p 25.

y la Información son más abiertas como sistemas de referencia compartida que superan las fronteras convencionales de los Estados”<sup>37</sup>

Sobre el particular citando a Walter, Béjar Algazi destaca un planteamiento por demás interesante en torno a la pertinencia de hablar de “globalización de la globalización” de amplia relevancia: “La respuesta es simple: una intensificación de las relaciones sociales no conocida por la humanidad, a grado tal de eliminar toda distancia en tiempo y en espacio por el progreso tecnológico alcanzado en materia de telecomunicaciones, Informática, y medios de comunicación cultural; auge, por cierto, hostil a cualquier intento de acotación territorial”.<sup>38</sup>

En suma, los procesos de globalización en una visión retrospectiva se han venido fortaleciendo, desde la hazaña colombina, hasta la invención de la red Internet que propician los medios microelectrónicos y la comunicación vía satélite que modifica, esta última radicalmente la comunicación social, fortalece la opinión pública y la política, multiplica exponencialmente las relaciones entre los hombres, grupos y sociedades de diferentes países y aporta nuevos elementos para incrementar y cualificar la investigación, además de dar pauta a múltiples relaciones de carácter virtual.

Otras manifestaciones y expresiones de la globalización han sido señaladas por diversos autores, en particular cuando las fronteras geográficas se han tornado cada vez más porosas, proceso que se acelera hacia la década de los años noventa y que desdibuja cada vez más lo doméstico de lo exterior, tales manifestaciones son entre otras:

<sup>37</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*. Toluca, Estado de México, IAPEM, 2003, p 89.

<sup>38</sup> Bejar Algazi, Lulea, “Globalización y cambio político en México. Un esfuerzo de aproximación teórica”, en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, Toluca, Estado de México, año 7, núm 21, enero-abril de 2000, p 97.

1) el surgimiento de una economía mundial superior a cualquier control estatal; 2) la expansión de una vasta red de lazos transnacionales sobre la que los Estados apenas tienen influencia limitada; 3) la proliferación de organizaciones intergubernamentales y supranacionales con capacidad de controlar y limitar el alcance de los más poderosos Estados; 4) la expansión de sistemas de comunicación colectiva de gran cobertura y, 5) el desarrollo de un orden militar global, acompañado de la amenaza de una posible guerra 'total' como factor de estabilización en el mundo, pero también como obstáculo a las decisiones accesibles a los Estados y sus ciudadanos (Held, 1991:9 y 206).<sup>39</sup>

Desde la perspectiva de la gestión empresarial, a partir de la década de los años ochenta se viene haciendo referencia de manera intensa básicamente a las formas de gestión de las firmas transnacionales. Desde este ángulo Fazio Vengoa, citando a Boyer, a Levitt y a Ohmae destaca cuatro acepciones del término globalización: 1) la creciente interpenetración de los mercados en el panorama mundial; 2) forma de gestión de la empresa multinacional que se integraba a escala mundial; 3) dada la extrema movilidad de la empresa transnacional, los espacios nacionales debían ajustarse a las exigencias del medio externo; y 4) como nueva configuración de la economía internacional que se caracterizaba por la emergencia de una economía globalizada en la que las economías nacionales se descomponían y después se rearticulaban en un sistema que operaba directamente a nivel internacional.<sup>40</sup>

Muy cercano a los aspectos empresariales, el ángulo financiero de la globalización es quizá de los más relevantes, puesto que la desregulación que se ha emprendido en múltiples aspectos de la vida de los países subdesarrollados (inversión extranjera, Fomento y Protección de la Propiedad In-

<sup>39</sup> *Ibid.*, p 95.

<sup>40</sup> Consúltase: Fazio Vengoa, Hugo, "Una mirada Braudeliana a la globalización", en *Revista Convergencia*, op cit., pp 14-15.

dustrial, etcétera) crea condiciones más ágiles para la libre circulación de dinero y capitales, requisito *sine qua non* en los procesos de globalización económica. En el plano económico financiero, Edgar Ortiz Callisto destacaba ya hacia 1994 aspectos de amplia relevancia con motivo del nuevo orden mundial que se estaba perfilando de manera acelerada que conviene tener en cuenta:

1. Un resurgimiento total del mercado como mecanismo promotor y regulador de la actividad económica, a la par que un retraimiento de la intervención directa del estado en la economía.
2. La globalización de los mercados reales y financieros, lo que ha conllevado a una intensificación de la competencia entre las empresas y, particularmente, entre los principales países industrializados del orbe que buscan equilibrar y consolidar el desarrollo de sus economías.
3. La conformación de fuertes bloques económicos como una alternativa, tanto para superar los estancamientos en las negociaciones internacionales sobre el comercio y los servicios de la Ronda Uruguay del GATT cuanto para crear condiciones que propicien la ampliación de mercados, el crecimiento económico y, muy en particular, el incremento de la productividad aprovechando complementariedades de los países socios, con el fin de afianzar ventajas competitivas en los mercados mundiales; –y finalmente añadir–:
4. Gran competencia por el financiamiento internacional, debido a la integración a la economía mundial de mercado de los países europeos que durante decenios experimentaron con el socialismo de estado. La reunificación alemana y la transición a economías de mercado de los países de Europa Oriental y de la ex Unión Soviética han creado la necesidad de invertir grandes cantidades de recursos para el fomento de su actividad económica. Además, este fenómeno ha conllevado una disminución de los recursos anteriormente destinados para los PVD, debido a cierta “fascinación” y etnocentrismo en relación con el fenómeno europeo. A esta si-

tuación debe aunarse la integración al concierto de la economía mundial de ciertos países que, gracias a exitosos programas de pacificación, finalmente pueden dedicar sus esfuerzos a su desarrollo, lo que incrementa la competencia por el financiamiento externo.<sup>41</sup>

Cabe, asimismo, destacar que el proceso de globalización que se vive hoy en múltiples aspectos de la vida de la sociedad moderna, trae consigo una serie de cuestionamientos, o de planteamientos que señalan sus posibles beneficios, quizá en lo que cada vez se está más de acuerdo es en que se trata de un proceso irreversible del cual es menester estar consciente e informado para desprender de ello las oportunidades que se abren o proceder a conformar y definir las estrategias más pertinentes y factibles para atenuar los impactos negativos que acarrea; Fernando Savater por su parte señala aspectos importantes respecto a la globalización:

Lo que siempre he mantenido –apunta– es que la globalización es, en cierta medida, inevitable, porque proviene de la mundialización de las comunicaciones, tanto en el sentido de los instrumentos de comunicación masiva como el de la capacidad física de las personas de trasladarse en pocas horas a cualquier lugar de la Tierra. El nuestro –añade– es un mundo interconectado, física pero sobre todo mediáticamente. Entonces, quejarse de esa globalización es, por una parte, quejarse de la radio, de la televisión de los aviones, de la informática y de todo el desarrollo técnico de nuestro tiempo.

Ahora bien, considerar que eso es una salvación para la humanidad me parece un poco absurdo. La globalización sería espléndida, porque acabaría quizá con nacionalismos y regionalismos perniciosos, si no comprendiera solamente al capital financiero o al tráfico de armas, sino sobre todo a los derechos humanos, a la educación, a la lucha contra el hambre, a la pro-

<sup>41</sup> Girón, Alicia, Edgar Ortiz y Eugenia Correa (compiladores). *Integración Financiera y TLC, Retos y Perspectivas*. México, Siglo XXI, Editores, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 1995, p 35.

tección del medio ambiente. Si la globalización fuera una lucha por la justicia y contra la tiranía, como hemos visto, por ejemplo, en el proceso contra Pinochet, bienvenida sea. El problema es que hoy se globaliza sólo lo que sirve para aumentar los rendimientos económicos, pues ahí está el combate que debemos librar. La cuestión no es ser pesimista u optimista, sino tener claras las cosas por las cuales luchar.<sup>42</sup>

Asimismo, si se trata de aprovechar u optimizar algunas de las ventajas que trae consigo la globalización, en contraposición a los cuestionamientos y efectos perniciosos que se plantean en torno a dicho proceso, es procedente tomar en cuenta lo que el Bangladesiano Muhamad Yunus mundialmente conocido como *El banquero de los pobres* ha contestado a la pregunta: "Usted suele decir que la globalización es como la subida de la marea, y que uno puede escoger entre ahogarse o nadar. Me interesa mucho ese punto de vista, porque detesto esa corriente de opinión que insiste en demonizar la globalización como si fuera una catástrofe", a lo que Yunus responde:

No, no, no es una catástrofe en absoluto, en absoluto. Yo creo que la globalización es algo grandioso para la gente pobre, porque, por primera vez, el aislamiento de los menesterosos ha sido borrado, ha desaparecido. Ahora son ciudadanos del mundo y tienen más opciones; por ejemplo, sus hijos tal vez puedan encontrar trabajo diseñando páginas web sin moverse de la aldea... Porque fuera de esa nueva vía que se les ha abierto, en sus pueblos pobres y abandonados no hay absolutamente ninguna oportunidad. En cambio. Si puedo ser parte de la aldea global puedo estar más protegido, y la gente de los países ricos puede necesitarme porque les cuesta menos. Y además se acabaron los Intermediarios, los caciques abusivos que se aprovechaban de mi indefensión... -y añade-. Sí, yo estoy convencido de que la globalización va a ayudar a muchísima gente. Y

<sup>42</sup> Entrevista de Carlos Alfieri a Fernando Savater, "Los privilegios de la alegría", en diario *Reforma*, 18 de Junio de 2000.

además hay otro punto muy importante al respecto, y es que la globalización no es una conspiración diseñada por determinada gente en determinado lugar. Es simplemente la manera en que el mundo se mueve, las cosas son así y nadie puede pararlas. De manera que, como no se puede detener, lo que hay que hacer es montar ese caballo y conducirlo convenientemente.<sup>43</sup>

Tales son los planteamientos de Yunus en torno a la globalización y las oportunidades que puede traer consigo, aun en regiones que observan un alto grado de subdesarrollo y con una serie de limitantes reales. Otros aspectos como las altas dosis de incertidumbre que añade la globalización, así como los aspectos vinculados a la expansión de la democracia que se encuentran delante de la globalización, tal como lo ha señalado Anthony Giddens representan puntos esenciales que cruzan este proceso mundial que hoy vivimos de manera crecientemente acelerada.<sup>44</sup>

En el caso mexicano, Arnaldo Córdova ha planteado el estrecho vínculo prevaleciente entre la globalización y la democratización. Respecto de la primera considera que en México ya no es un problema a debate, sino como se está llevando a cabo; respecto a la segunda, señala que: "La democratización de la vida política mexicana es imponente. Aun si se acepta que es de "baja intensidad", llevamos ya veinte años en el proceso —añade— y nada lo ha podido detener".<sup>45</sup> Y respecto de la conjunción de ambos procesos, concluye:

La globalización ha alimentado el proceso de democratización tanto como este proceso ha alimentado a la globalización. Una cosa es segura: no nos globalizaremos sin democracia efectiva y no nos democratizaremos si no continuamos con el proceso

<sup>43</sup> Montero, Rosa, "Muhamad Yunus. El banquero de los pobres" [entrevista], en Revista *El País Semanal*, Núm. 1243, domingo 23 de julio de 2000, p. 16.

<sup>44</sup> Giddens, Anthony. *Runaway World*. Londres, Profile Books, Ltd, 1999.

<sup>45</sup> Córdova, Arnaldo, "La globalización y el Estado mexicano", en Valero, Ricardo (coordinador). *Globalidad: una mirada alternativa*. México, Centro Latinoamericano de la Globalidad, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 254.

de globalización. La vieja maquina del Estado nacido de la Revolución Mexicana no garantiza ni la una ni la otra cosa. El cambio tendrá que ser total en ambos sentidos o no será posible de ninguna manera.<sup>46</sup>

Es indispensable, por lo demás, ampliar el debate en torno a la globalización, sus efectos e impactos, así como sus oportunidades. Analizar las relaciones entre el proceso globalizador, al parecer irreversible, con los aspectos económicos, políticos, sociales, culturales, las transformaciones en los regímenes políticos contemporáneos, que como hemos sido testigos y en buena medida protagonistas, del ascenso de la democracia clásica que ha resultado ser la forma de gobierno más funcional a la globalización creciente que vivimos en los tiempos modernos; la posibilidad de participar en la definición de las reglas del juego, no deja de tener múltiples atractivos, pero también, nos arroja a un escenario incierto e inquietante, nos lanza a un espacio vacío de innumerables y diversos caminos, en donde el individuo se enfrenta con su circunstancia.

Sin embargo, no todo es color de rosa, ni mucho menos, la apertura mundial abre oportunidades que son fundamentalmente aprovechadas por los grandes, por los que disponen de los recursos materiales, tecnológicos y financieros para hacerse del mundo, en tanto que los marginados y excluidos navegan en el mar de la incertidumbre, y si bien, amplios sectores pueden tener acceso a las múltiples opciones que se desprenden de un mundo abierto, el papel, responsabilidades y cometidos que tienen los estados contemporáneos, las organizaciones públicas no estatales y las privadas, por lo general reacias a asumir compromisos sociales, son de cobertura mayor si de perfilar a la sociedad mundial a una más equitativa, democrática y autosustentable se trata. Por lo demás, las condiciones que ha sido necesario preparar, ajustar y perfilar, han sido mayúsculas y se han implantado a través de medios y procedimientos negociados e impuestos.

<sup>46</sup> *Ibid.*

Vale la pena considerar algunos de los planteamientos de lo que Hans-Peter Martin y Harald Schuman han destacado en torno a lo que denominan la democracia en la trampa, y cuyas medidas proclives a impulsar los procesos de globalización, han tenido lugar aceleradamente de la década de los ochenta a la fecha, así señalan:

La integración global viene acompañada por el ascenso de una doctrina político-económica salvadora, que lleva continuamente a la política a un ejército de asesores económicos: el neoliberalismo. Su tesis fundamental reza, simplificando: El mercado es bueno, y las intervenciones estatales son malas. Partiendo de las ideas del principal representante de esta escuela teórico-económica, el economista y premio Nobel norteamericano Milton Friedman, los gobiernos mayoritariamente liberales de Occidente elevaron durante los años ochenta este dogma a la categoría de directriz de su política. Desregulación en vez de control estatal, liberalización del comercio y del tráfico de capitales, así como privatización de las empresas públicas, fueron las armas estratégicas en el arsenal de los gobiernos creyentes en el mercado y en las organizaciones económicas internacionales dirigidas por ellos, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Con estos instrumentos –agregan– emprendieron una guerra de liberación a favor del capital que perdura hasta hoy. Ya se trate del transporte aéreo o las telecomunicaciones, los bancos o las compañías de seguros, la industria de la construcción o el desarrollo del software, y también y precisamente la fuerza de trabajo, nada ni nadie debe sustraerse a la ley de la oferta y la demanda –concluyen–.<sup>47</sup>

En suma, la globalización tiene múltiples facetas y expresiones, así, es preciso fortalecer aquéllas que propicien un desarrollo humano más integral, vale la pena proponérselo y llevarlo a cabo, de hecho es una necesidad.

<sup>47</sup> Martin, Hans-Peter y Harald Schumann. *La trama de la globalización. El ataque contra la democracia y el bienestar*. México, Taurus, 1999, pp 15-16.

Analicemos ahora los procesos de integración económica y económico-política que en diferentes coordenadas espacio-temporales se han venido desarrollando en los últimos cincuenta años. En primer término habremos de referirnos al caso a nuestro juicio más contundente y radical y que, inclusive en tiempo se anticipa a otros que actualmente observan un grado de desarrollo significativo: el de la hoy Unión Europea (UE), "la cual articula la convivencia de Estados diversos que, a partir de las políticas públicas, asumen compromisos de gobierno para dar respuestas más eficaces a las exigencias de la globalidad".<sup>48</sup>

## **2.2 La Unión Europea, arquetipo de integración económica y política**

No cabe duda que la UE representa el modelo más radical, elaborado y complejo de los procesos de integración económica y política en un plano mundial es, además, uno de los procesos y productos más trascendentes de la época de la posguerra. Su génesis puede ubicarse en la necesidad de Alemania y Francia por dar una solución a los tradicionales conflictos derivados de su vecindad de varios siglos y que se concretó en la fundación de la Comunidad del Carbón y el Acero (CECA), la cual se formaliza por medio de la firma de un Tratado en París el 18 de abril de 1951, el cual entró en vigor el 25 de julio del año siguiente. Conviene señalar que los países que la integran –más allá de que la iniciativa haya correspondido a los dos países antes citados– fueron, Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo y la República Federal Alemana.

Como resultado de esta primera gran acción de tintes integradores de manera rudimentaria, representó ciertamente un primer experimento exitoso; posteriormente se intentaron otros que más bien devinieron en fracasos, lo que testimonia que un modelo como el que hoy representa la UE, no estuvo exento de problemas y obstáculos significativos.

<sup>48</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La responsabilidad... op cit.*, p 92.

El éxito de este primer paso determinó posiblemente el intento –frustrado– de dos nuevos avances: la creación de la llamada Comunidad Europea de Defensa (tratado firmado en París el 27 de mayo de 1952, que no llegó a entrar en vigor al no ser ratificado precisamente por la Asamblea francesa en 1954) y el proyecto de Comunidad Política Europea. En efecto –destaca Peláez–, *estos fracasos hicieron ver a los más decididos impulsores de la integración europea que el camino a seguir era el ya expuesto por Schuman en 1950, es decir, el de la creación de parcelas de unidad y de solidaridad lo suficientemente realistas y dinámicas como para hacer posible el avance.*<sup>49</sup>

La secuela de la CECA fue la erección en 1957 de la Comunidad Económica Europea (CEE), la cual, con ligeros tropiezos, obstáculos transita hasta que se hace factible la firma del tratado de Maastricht que en 1991 transforma aquélla en la hoy UE, genuino ejercicio y ejemplo de integración en el más amplio sentido del término, no es así casual que el economista norteamericano, John Kenneth Galbraith haya destacado sobre el particular la necesidad de “reivindicar permanentemente la memoria histórica para que la gente se dé cuenta de lo que supone la integración europea. A lo largo de mi vida –apunta– he visto dos grandes desastres: las dos guerras mundiales. En mi opinión, el proceso de unificación de los Estados europeos que se inició al final de la II Guerra Mundial es el cambio más grande que ha visto el siglo”. De esta magnitud es para nuestro autor tal unión y añade que “nada de ello se ha repetido durante la segunda mitad del siglo, aunque no haya sido un periodo enteramente pacífico”.<sup>50</sup>

Es, desde luego pertinente destacar que en Roma el 25 de marzo de 1957 se firman dos Tratados fundamentales: El de la CEE y el de la Comunidad

<sup>49</sup> Peláez Marón, José Manuel. *Lecciones de Instituciones Jurídicas de la Unión Europea*. Madrid, Edit. Tecnos, 2000, p 29, las cursivas son agregadas, conviene destacar que este esquema que en estricto sentido es de carácter incremental, constituyó una estrategia maestra que hizo posible la fundación y desarrollo de la CEE, hoy UE.

<sup>50</sup> “John Kenneth Galbraith El Economista con Rostro Humano”, en Revista *El País semanal*. Madrid, Núm. 1.149, domingo 4 de octubre de 1998, p 22.

Europea de la Energía Atómica (CEEA) y un tercer Tratado cuyo objetivo más bien era de organización y optimización, el Convenio relativo a ciertas instituciones comunes a las Comunidades Europeas. Estructuralmente hablando a partir de enero de 1958 en que entran en vigor los Tratados aludidos, "se podían distinguir los siguientes órganos comunitarios: una *Asamblea parlamentaria europea*, titulada más tarde Parlamento europeo; un *Tribunal de Justicia* único; tres consejos, compuestos por miembros de los gobiernos de los Estados; tres órganos de naturaleza fundamentalmente ejecutiva (la Alta Autoridad de la CECA y las dos Comisiones de las Comunidades de Roma).<sup>61</sup>

De esta manera las bases que se fueron sentando sobre las que descansa la UE tienen como telón de fondo un marco normativo fundamental, los Tratados, los que se acompañan con un conjunto de instituciones cuya labor va siendo determinante para apuntalar un proyecto de gran envergadura y complejidad.

Hay que subrayar que el proyecto integrador tiene un momento culminante en el citado año de 1991, cuando los países que conformaban la antigua *Europa de los Doce* firman el Acta Única a través de la cual se sanciona el Tratado de Maastricht que proyecta a tales países hacia un gobierno europeo, sustentado en una política exterior y de defensa común, una ciudadanía de este mismo género, así como una unión monetaria, lo que requería de perfilar, asimismo a un Parlamento Europeo con mayores atribuciones.

Conviene, asimismo, tener presente que hacia diciembre de 2000 la UE dio pasos fundamentales en su proceso de expansión hacia el Este, así como resultado de la denominada Cumbre de Niza, se desprendió la ya cercana incorporación de los candidatos líderes: Hungría, Polonia, la República Checa, Estonia, Eslovenia y Chipre, a quienes les siguen muy de cerca Es-

<sup>61</sup> *Ibid.*, pp 30-31, cursivas en el original.

lovaquia, Letonia, Lituania y Malta. Por su parte Rumanía y Bulgaria, se encontraban rezagadas; tal es la situación que se deriva de la Cumbre aludida. Lo firme es que desde finales del 2000 se vislumbraba ya un aceleramiento del proceso de Integración.<sup>62</sup>

Como consecuencia de las acciones, negociaciones y cumbres desarrolladas, el proceso de ampliación de la UE dará un paso cuantitativo y cualitativo fundamental a partir del 1º de Enero del 2004, año en que hacen su debut los siguientes países: Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Chipre y Malta. Quedan pendientes tres países: Turquía, Rumanía y Bulgaria, quienes se adherirán a la Unión entre el 2005 y el 2007<sup>63</sup>, así se planteaba en octubre del año anterior; sin embargo, es necesario aclarar que finalmente la incorporación de los países aludidos no será para el 1º de Enero, sino para el 1º de Mayo del próximo año.

El referido proceso que el 2001 cumplió sus primeros cincuenta años nos rebela múltiples aspectos, uno de ellos es la fortísima organización que aglutina a las localidades al interior de los estados miembros, pero también hacia el exterior de los mismos, a través del desarrollo de las formas de gobierno supranacional que están desarrollando de manera acelerada.<sup>64</sup> Conocido es que países como España, Francia y Dinamarca y otros disponen de gobiernos y administraciones locales muy desarrollados, a lo que hoy unen una organización comunitaria que cubre y cubrirá en un futuro próximo aquel conjunto de aspectos y problemas de orden común, más allá del mero intercambio comercial, habida cuenta de que —hay que subrayarlo— se extiende hacia aspectos políticos, económico-monetarios, de defensa y po-

<sup>62</sup> Ver Navarrete, Nilda, "La UE se expande hacia el Este", en *Diario Reforma/Centroeuropa*, domingo 24 de diciembre de 2000.

<sup>63</sup> *Le Monde*/ Mardi 8 de octubre 2002.

<sup>64</sup> Al respecto, consúltense los artículos: Iglesias Alonso, Ángel, "Ciudades, gobernabilidad y gestión: entre la integración global y la fragmentación local", y de Leticia Delgado Godoy, "Convergencia de políticas e integración europea: ¿mide la convergencia de las políticas nacionales el avance del proceso de integración en Europa?", en Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad Rey Juan Carlos. *Cuadernos de Gobierno y Administración*, No. 1, primer semestre de 2000, pp 95-114 y 115-137.

lítica exterior, así como de las múltiples relaciones sociales y culturales que se desprenden de una libre circulación de bienes, servicios, capitales y de personas. De este calibre es el proyecto que se concreta hoy en la UE que en los próximos años nos seguirá sorprendiendo, por lo que es pertinente y necesario un estudio permanente de los procesos de desarrollo de este experimento iniciado hace ya más de medio siglo.

Asimismo, con motivo de la puesta en vigor del euro a partir del 1º de enero del 2002, el español Joaquín Almunia destacaba la secuela de la construcción de la unión económica y monetaria concretada y articulada en torno a una moneda única. La unión monetaria constituye de suyo un paso genuinamente trascendente en los rubros señalados y como un mecanismo que consolida, sin duda la UE; a decir de nuestro autor:

*Su creación es el paso más decisivo derivado del llamado "método funcionalista", gracias al cual se han producido los mayores avances desde que se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1952 hasta la fecha. El francés Roberto Schuman, uno de los padres fundadores de la actual Unión Europea, definió la estrategia adoptada entonces con una frase ya famosa: "Europa no se hará de golpe, ni en una construcción de conjunto; se hará mediante realizaciones concretas, creando ante todo una solidaridad de hecho".<sup>65</sup>*

En suma, con el arranque del euro como moneda de curso legal que sustituye a un buen número de antiguas monedas, la UE da un paso fundamental en concreto que se traducirá, entre otros efectos, en agilizar las relaciones de producción e intercambio entre 300 millones de ciudadanos europeos más los que se añadan, resultado de la ampliación a 25 los miembros de la UE, ni más ni menos, de esta manera el francés Schuman estaría de acuerdo en que se ha materializado una "realización concreta". Es tal el éxito de

<sup>65</sup> Almunia, Joaquín, "Una Europa fuerte y útil", en diario *El Universal*. México, D. F., 20 de enero de 2002, p 16, las cursivas son agregadas.

la unión monetaria que ya el euro se está transformando prontamente en la segunda divisa para todo tipo de transacciones comerciales y su fortaleza, está rebasando sustantivamente la del desgastado dólar estadounidense lo cual quita el sueño a más de una buena cantidad de políticos y directores de grandes empresas transnacionales de filiación norteamericana.

Finalmente es esencial hacer referencia a la Convención encargada de elaborar el proyecto de Constitución europea, establecida para tales efectos en febrero del 2002, encabezada por el expresidente francés Valery Giscard d'Estaing quien en la Cumbre de Salónica celebrada el 20 de junio del presente año aprobaron en los fundamental dicho proyecto, lo que sin duda representa un paso cualitativo más de gran trascendencia en el dilatado y complejo proceso de construcción y consolidación del modelo de integración más fascinante y exitoso de nuestro tiempo, la UE. Acerca del texto constitucional Giscard d'Estaing señaló en su intervención, "deseamos que este texto constituya el fundamento del futuro Tratado que instituya una Constitución para Europa", así podemos afirmar se proyecta, una vez más la Unión hacia un futuro en el que un marco constitucional de este perfil contribuya a atenuar las grandes dosis de incertidumbre características de la posmodernidad; se trata pues de un proyecto con gran carga prospectiva de un experimento forjado en el seno de la reconstrucción europea en los albores de la época de la posguerra.

La creación de un presidente estable del Consejo Europeo para poner fin a las presidencias semestrales, la figura del ministro europeo de Exteriores, la cláusula de solidaridad y asistencia mutua en caso de ataques terroristas graves o la desaparición del derecho al veto en todas la materias relacionadas con la seguridad y la justicia son algunos de los aspectos más destacados del proyecto... queda mucho recorrido por delante. El 15 de julio es el plazo último para que la Convención introduzca retoques técnicos... Después los 25 países tendrán que ratificar el nuevo Tratado constitucional de la Unión en un proceso

que se prolongará durante más de año y medio. Si el calendario se cumple, entrará en vigor en 2006, aunque el capítulo institucional, que recoge el nuevo reparto del poder, no se aplicará hasta noviembre de 2009.<sup>66</sup>

Tal es el panorama que nos presenta la UE en el aun arranque del Siglo XXI que nos permite vislumbrar los confines por los cuales se busca transitar en una época de cambios acelerados, de fuertes dosis de incertidumbre, de avances tecnológicos sorprendentes y de ejercicios complejos que van más allá de la sinergia que se encuentra en juego.

### **2.3 México en los procesos de globalización e integración económica y política en los albores del tercer milenio**

Es en la década de los años ochenta cuando en el país se lleva a cabo una serie de acciones que claramente marcan un nuevo rumbo en lo que corresponde al modelo económico a seguir, así a mediados de dicha década se entablan negociaciones a fin de ingresar a El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), ante la necesidad de incrementar el intercambio con el exterior y diversificar la economía por entonces ampliamente petrolizada, asimismo buscando dar respuesta a las presiones internacionales por abrir la economía al exterior, pero también como parte de un paso indispensable para insertarse en las tendencias mundiales que se vivían respecto de la globalización y mundialización crecientes, en este sentido, se estaban sentando premisas esenciales que modificarían no sólo el modelo económico prevaleciente, sino que también influirían profundamente en el aspecto político, toda vez que la apertura comercial implicaba la aceptación y negociación de nuevas reglas del juego, pero también otras como el impulso al Estado de derecho, a los derechos de propiedad, los derechos humanos, mayores acciones orientadas a la preservación ambiental y una serie de aspectos que se traducirían paulatinamente en añadir nue-

<sup>66</sup> *El País*, sábado 21 de Junio de 2003, p 2.

vos factores que acentuarían los procesos de democratización del régimen político prevaleciente.<sup>57</sup>

Hacia el periodo al que nos referimos ya se estaba impulsando una serie de medidas tales como el proceso de privatización de entidades paraestatales, otras orientadas a lograr un cambio estructural con base en una mayor inversión extranjera y modernización de la planta productiva y de servicios, una mayor disciplina en cuanto al gasto público, una tendencia a lograr un mayor equilibrio en la balanza de pagos, para citar algunas de dichas medidas, así, para agosto de 1986, México es admitido al GATT, lo que marca la adhesión del país a la estrategia inaugurada en Bretton Woods en 1947, en donde se sentaron las bases esenciales orientadas a la liberalización del comercio internacional. Actualmente son más de 112 países los que conforman la hoy Organización Mundial de Comercio (OMC) denominación a la cual cambió el antiguo GATT, a partir de principios de 1995.<sup>58</sup>

La adhesión de México al GATT, constituyó ciertamente un requisito indispensable más no suficiente para que éste se perfilara y reorientara su economía hacia un mayor intercambio a nivel internacional, con base en una liberalización paulatina de aquélla. A partir de entonces y hasta la fecha se han promovido y negociado tratados de libre comercio con varios países o grupos de éstos.

Otra serie de acuerdos que también se han promovido de finales de la década arriba aludida al presente, se han dado con los países de la Cuenca del Pacífico Asiático, así como la adhesión de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ambos acuerdos desde sus propias peculiaridades tienen un significado importante. En el pri-

<sup>57</sup> En otro de mis trabajos me he referido a un conjunto de relaciones, negociaciones y acuerdos que ha firmado México hasta 1999, por lo que en el presente subcapítulo sólo haré alusión a algunos aspectos que me parecen fundamentales en congruencia con el presente capítulo, ver: Moreno Espinosa, Roberto, *et al. La administración pública estatal y municipal del Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio*. Toluca, Estado de México, IAPEM, 1996, pp 25-62.

<sup>58</sup> Recientemente —como es sabido—, fue admitido el gigante amarillo, es decir China, lo que sin duda desencadenará en el futuro inmediato una revolución en el comercio mundial.

mer caso se trata del conjunto de países que observan un intercambio comercial de cobertura amplia, donde se concentra más de la mitad de la población mundial, casi la mitad de la producción del orbe y también el 50 % del comercio Internacional.

La importancia estratégica de mantener vínculos comerciales con los países de la Cuenca del Pacífico Atlántico, ha sido calibrada y evaluada por las instancias del caso. Cabe destacar que la asociación fue constituida en 1989 en la reunión de ministros de economía y relaciones exteriores que se llevó a cabo en Canberra. México signó su adhesión a dicha asociación a cuatro años de iniciada ésta, es decir, en 1993 lo que sucedió en la reunión llevada al cabo en Seattle, Estados Unidos. En esta reunión además de México se sumó Nueva Guinea. Así, se continúa adelante con una clara estrategia de cara al sector externo y en el contexto de la racionalidad marcada por los procesos de globalización, apertura comercial e integración económico-política, camino en el que se sigue dirigiendo al país hasta la fecha tanto por el sector público como por los sectores más dinámicos del sector privado nacional. Desde luego, no debemos descartar tanto los impactos como aquellos sectores de la población a quienes afectan los procesos globalizadores; para las administraciones públicas tal apertura comercial negociada tiene múltiples implicaciones que es indispensable ponderar.

### **2.3.1 La admisión de México a la OCDE**

A la OCDE se le ha calificado no sin razón como el *club* de los ricos, en efecto, los países fundadores de este grupo son los de mayor grado de desarrollo en escala mundial, y tal como lo evidencia el nombre de la asociación: "Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico", los países miembros se organizan con el objeto de lograr una reallimentación recíproca para lograr mejores estadios de desarrollo en el contexto del mundo capitalista, del modo de producción industrial y, en las condiciones actuales del modo de producción postindustrial; sin embargo, los objetivos centrales

no paran ahí, se trata de un conjunto de naciones fuertemente interesadas en la promoción de los valores y principios democráticos, del libre mercado, así como de la preservación de los derechos humanos fundamentales.

Hasta antes de la admisión de México, la OCDE, ésta se encontraba integrada por los 24 países más desarrollados del orbe, a partir de 1995, cuando esto sucede, no significa que automáticamente el país también haya pasado a ser uno más rico, lo que sí sucedió es que se torna en objeto de estudio y de presiones por parte del conjunto para que continúe modernizando su planta productiva de bienes y servicios y eleve sus estándares de calidad en múltiples ámbitos de la vida nacional, fortalezca y desarrolle su capital social, cuestión que desde nuestra perspectiva se encuentra en proceso. Posteriormente han ingresado a la OCDE la República Checa en el mismo año de 1995 y Hungría en 1996. A mayor abundamiento, cabe destacar que actualmente:

La OCDE reúne a 27 países miembros en una organización en la cual lo más importante es la oportunidad que ofrece a los gobiernos para que discutan entre ellos sus políticas económicas y sociales. Estos países comparan experiencias, buscan soluciones a problemas comunes y trabajan para coordinar políticas nacionales que en el mundo actual, cada vez más globalizado, deben integrar una red de procedimientos uniformes dentro de cada país. Los intercambios entre ellos pueden llegar a convertirse en tratados para proceder de manera formal; por ejemplo, se establecen códigos legalmente vinculantes para la libre circulación de capital y servicios; se firman tratados para tomar medidas enérgicas en contra de la corrupción o para cancelar subsidios a la construcción naval. Sin embargo, es más frecuente que las discusiones contribuyan a que dentro de los propios gobiernos se cuente con un trabajo mejor informado para enseñar a coadyuvar a la acción de las políticas públicas a nivel nacional y evaluar de mejor manera los efectos que las po-

líticas nacionales producen en la comunidad internacional. Además, ofrece una oportunidad para reflexionar e intercambiar con otros países perspectivas con características similares.<sup>59</sup>

La OCDE tiene un origen claro, es un producto de la posguerra, tiene su centro de gravedad en Europa Occidental donde surgió al calor del apoyo brindado por los Estados Unidos para lograr la reconstrucción de Europa después de los catastróficos resultados de la Segunda Guerra Mundial. No cabe duda que ha cubierto un papel muy importante en la promoción del desarrollo económico de los países miembros, actualmente como se desprende de lo anterior, se ha expandido hacia Hispanoamérica y Europa del Este; cabe, además, destacar con Peláez Marón que:

La promesa norteamericana de ayuda económica iba acompañada de la condición de que fuesen los propios países europeos los que se encargasen de organizar un programa común de reconstrucción. De esta forma, la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) nació en abril de 1948 con el objetivo fundamental de administrar y distribuir los créditos del Plan Marshall entre los pueblos europeos a los que se había hecho el ofrecimiento de ayuda económica. Posteriormente, por la convención de París de 1 de diciembre de 1960, la OECE sería sustituida por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).<sup>60</sup>

No cabe duda que en la construcción y acción de la originaria OECE ya se encontraba el germen de lo que en su momento sería la CEE y la hoy UE, respecto de la capacidad de autogestión con la cual fue planteado el antecedente de la hoy OCDE.

<sup>59</sup> OCDE. Folleto, s.a., s.f., pp 3-4.

<sup>60</sup> Peláez Marón, José Manuel. *Lecciones de Instituciones... op cit.*, p. 25.

## **2.4 La apertura comercial negociada de México con el resto del mundo**

El tránsito que se da en el país en cuanto a su modelo económico y en un conjunto de aspectos que aquí analizamos que se perfila desde la década de los ochenta, se trata, en un primer momento, esencialmente de una estrategia unilateral, es decir de una apertura comercial en donde México tiene que efectuar una serie de modificaciones y ajustes a su modelo, presionado desde el exterior, tanto por la pesada deuda externa, como por el déficit derivado del intercambio con el resto del mundo, lo que se traduce en una serie de concesiones al capital transnacional a través de una desregulación y desreglamentación; medidas de privatización; cambio de licencias y permisos de importación por fracciones arancelarias, etcétera. Tal esquema se desarrolló básicamente durante el periodo que comprende la negociación de ingreso de México al GATT, y hasta antes del inicio de las negociaciones que perfilaron el TLCAN y los tratados con Centro, Sudamérica y al UE.

A partir del inicio de dichas negociaciones, se proyecta al país hacia una estrategia de apertura al exterior donde se ponen en juego múltiples factores, tales como ventajas comparativas, grado de desarrollo, economías de escala, experiencia en materia de negociación comercial, asimetrías, etcétera. Se podría afirmar que el país y los países que entran en esta fase de negociación, promueven e impulsan el principio del intercambio desigual y combinado, mismo que también podría plantearse como intercambio desigual y negociado.

De esta manera, México ha impulsado hasta ahora la negociación de tratados de libre comercio desde la firma del Tratado con Chile; con Estados Unidos y Canadá (TLCAN), con el Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela); con Bolivia; con Costa Rica; con los países que integran el denominado Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador); con los países que conforman la UE; y con los restantes países de la Asociación Europea de Libre Comercio; e Israel. Actualmente se encuentra en una fase avanzada de

negociación sendos tratados de libre comercio con Japón y Brasil, así, se ubica México como uno de los países que mayor número de Tratados de Libre Comercio ha firmado en el cierre del siglo XX e inicios del XXI.

Cabe destacar que en buena medida, en las negociaciones de los tratados de libre comercio, se tiene como determinantes los procesos de globalización y mundialización, a los que ya nos hemos referido, y también la teoría liberal del comercio, acerca de la cual Robert Gilpin explica haciendo alusión a lo que dicha teoría no afirma:

Los liberales no dicen que todos y cada uno necesariamente ganarán con el comercio libre, al menos no en el corto plazo y no sin adoptar políticas apropiadas. Más bien afirman que las ganancias son potenciales. El bienestar mundial se incrementará y todos ganarán a largo plazo, si siguen una política de especialización basada en el costo comparativo. Además, la teoría liberal del comercio —abunda Gilpin— no afirma que todos ganarán por igual, aun si siguen las políticas acertadas. Por el contrario, mantiene que todos ganarán en términos absolutos, aunque algunos ganarán más, en términos relativos, que los otros, debido a su mayor eficiencia y dotes naturales. La defensa del comercio libre no se basa en la equidad y la distribución pareja, sino en la creciente eficiencia y la maximización de la riqueza mundial —concluye Gilpin—. <sup>61</sup>

En efecto, buena parte de los planteamientos y argumentos que se han esgrimido favorables a la firma de tratados de libre comercio, han descansado en las denominadas ventajas comparativas, las economías de escala; también se ha hecho énfasis en que los tratados representan un acicate para elevar la productividad, calidad y eficiencia del aparato productivo imprimiendo con ello mayor competitividad al mismo y, desde luego en las con-

<sup>61</sup> Gilpin, Robert. *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, 1990, p 193.

diciones de negociación que perflaban, a decir de los negociadores, reglas claras y transparentes que beneficiaran a las partes interesadas. En suma, gran parte de los supuestos de la teoría liberal del comercio están cobrando concreción con la firma de dichos tratados de libre comercio, en el sentido de que todos ganan, pero, desde luego unos más y otros menos y, ya en lo interno algunas empresas ganarán, en tanto que a otras no les queda otro camino que la extinción.

Finalmente cabe destacar que en el caso de la negociación efectuada con la UE, se trata de un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, lo que hace que este tratado rebase la sola esfera económica. Dicho tratado entró en vigor el 1º de julio de 2000, iniciándose así una fase que como ya apuntamos, rebasa la esfera meramente económica y comercial para acceder a otras de orden político, cultural de intercambio académico, etcétera, que bien ponderadas y aprovechadas serán de amplio beneficio para ambas partes.

**Capítulo III**

**Transformaciones e  
implicaciones para la  
administración pública  
derivadas de la apertura  
comercial e integración  
económica y política**

**E**l estado y la administración pública se encuentran hoy ante un escenario que ha sufrido transformaciones fundamentales en los últimos 20 años, lo que ha sucedido tanto en el plano endógeno como en el exógeno. Internamente la sociedad mexicana cada vez da muestras de que se está transformando en una sociedad para sí, en virtud de las múltiples pruebas que está dando en torno a alcanzar un mayor grado de auto organización, tanto en aspectos micro como de mayor cobertura, es decir, es capaz de organizarse en pequeños grupos, organizaciones civiles, organizaciones no lucrativas u organizaciones no gubernamentales, todas ellas con fines claramente definidos, orientados a la generación o prestación de servicios e inclusive de bienes, hasta organizaciones con fines políticos como asociaciones y partidos políticos, esto perfila a la sociedad mexicana a pasar de mero objeto pasivo a sujeto activo, lo cual es un cambio ciertamente radical, toda vez que como interlocutora del Estado y de la administración pública, obligan a ésta a modificar también radicalmente los tradicionales procedimientos y formas de accionar.

Sin embargo, paralelamente al proceso creciente de organización antes aludido que hace de la sociedad civil una más protagonista, se encuentran en el otro extremo, núcleos amplios de población que sufren altos grados de marginación, y varios de ellos de exclusión, así de conjunto, se da un proceso de polarización de la sociedad que va más allá de la concentración del ingreso y abarca otros ámbitos como el social, el cultural, el organizati-

vo y otros que plantean para el Estado y la administración pública retos de una amplia complejidad, de esta suerte, la política gubernamental se define, concreta y dirige hacia una sociedad cada vez más dinámica, pero también a una población mayoritaria que requiere de una atención de entrada sólo para lograr los mínimos de subsistencia y, en un segundo momento a la definición de estrategias de inclusión de tales sectores a un desarrollo más integral.

### **3.1 El entorno de los ajustes en el sector hacendario**

Los cambios y transformaciones de la sociedad mexicana son múltiples, los planteamientos de los estudiosos de la modernidad cuando aluden a ésta como el tránsito de una sociedad tradicional e indiferenciada a otra más plural, abierta y diferenciada o difractada, puede afirmarse que la sociedad mexicana ha entrado en la modernidad desde hace ya varios lustros, aunque tal afirmación, desde luego, no abarca a la totalidad de su población, dado que aquellos sectores con altos índices de marginación, difícilmente podrían estar situados en la modernidad, así, se trata de un país moderno que arrastra tras de sí una población que se debate en la pobreza y pobreza extrema, para lo cual se definen algunas políticas y programas, entre los cuales hay que mencionar el hoy extinto Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) actualmente OPORTUNIDADES que en lo fundamental se traducen en un paliativo a tan extremas condiciones de vida. De esta manera, en los inicios del siglo XXI la modernidad convive en países como el nuestro con remanentes tradicionales y de marginación como brevemente hemos hecho referencia, pero también con rasgos propios de posmodernidad, así, por ejemplo, Ricardo Uvalle ha asentado, haciendo alusión a los retos que hoy enfrenta la gestión pública:

En el presente y de cara al futuro, la gestión pública se desenvuelve y desenvolverá en realidades cada vez más turbulentas

y complejas que dan vida a la fase de la posmodernidad. Y son complejas, porque en ellas se combinan elementos que no es posible dejar de lado, a saber: 1) las crisis; 2) la globalidad; 3) la interdependencia; 4) la incertidumbre y 5) la mundialización.<sup>92</sup>

Podemos afirmar que la sociedad mexicana, que no escapa a la crisis que afecta al capitalismo mundial desde inicios de la década de los setenta y que hoy se nos muestra como una crisis estructural de larga duración, ha promovido múltiples acciones y estrategias para atenuar los impactos de dicha crisis, entre éstas es pertinente mencionar genéricamente la desconcentración, descentralización, desregulación, federalización, fortalecimiento de gobiernos locales, etcétera. En aspectos políticos la reforma política y la reforma misma del Estado son algunas de las medidas que de conjunto se han venido impulsando. En aspectos vinculados a la gestión pública, se han ensayado procesos que en el sexenio anterior se plasmaron en Programas como el de *Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. En el plano económico, después de haber conocido momentos en que la tasa inflacionaria llegó a tres dígitos, durante el periodo sexenal de Miguel de la Madrid, se entró en una fase de mayor racionalización y disciplina en el gasto público, hasta situar, el déficit público en no más de dos puntos con relación al Producto Nacional Bruto (PNB). Habremos de analizar con mayor profundidad algunos de los planteamientos efectuados hasta el momento.

En el ámbito externo los cambios también son de amplia cobertura, tales como los ya referidos en capítulos anteriores, entre los más significativos se encuentra quizá la nueva división internacional del trabajo y al patrón de acumulación que hoy se encuentran en curso, que descansan fundamentalmente en una estrategia que presiona e inclusive obliga a los estados nacionales a abandonar políticas y modelos económicos proteccionistas, y transmutarlos por otros de franca apertura al exterior, con lo que se están promoviendo las

<sup>92</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. México, IAPEM-UAEM, 1997, p 57.

condiciones para una mayor movilización de capitales, para lograr un modo de producción mundial, donde la producción de bienes y servicios se lleva al cabo y las condiciones son más propicias para una valorización a escala ampliada del capital en menores espacios temporales, para señalar sólo un aspecto.

Tal apertura comercial se conjuga de manera paralela con una mayor interdependencia económica y se trata ciertamente de manera ascendente, de una apertura comercial negociada entre países o bloques de países, tal como lo hemos referido en el capítulo anterior.

Los cambios que observa la sociedad actual hacia el interior de los estados nacionales como en el conjunto son de gran cobertura, así "la economía contemporánea estimula el desarrollo de las operaciones que se apoyan en la inversión extranjera directa, la liberalización de los mercados, las políticas de exportación, los mercados de capital y los mercados financieros, que son los motores centrales para situar el funcionamiento de los intercambios en gran escala".<sup>63</sup> En ello han impactado ciertamente las tecnologías de punta, lo que de conjunto está dando la pauta de la sociedad postindustrial, que se traduce en una nueva infraestructura y sistema de redes de empresas altamente digitalizadas.

De este modo, la economía de las grandes plantas industriales cede su lugar a los sistemas de microchips que, por naturaleza electrónica y computarizada, reducen las capacidades físicas de las instalaciones para configurarse en un sistema de redes que conectan operadores, procesos intercambios y ventajas inmediatas para estimular la tasa de ganancia. No es casual —agrega Uvalle— que la economía globalizada sea, a la vez, un tipo de economía digitalizada, pues su valor tecnológico juega un papel clave en la reducción de los costos de transacción.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La responsabilidad...* op cit., p 90.

<sup>64</sup> *Ibid.*

Otros cambios de amplio impacto se desprenden del desmembramiento de la antigua Unión Soviética, de las reacciones en cadena y cambios que ello provocó en primera instancia en el bloque de países anteriormente autodenominados socialistas, y después prácticamente a escala mundial, en virtud de que constituyó la puntilla de la organización geopolítica sustentada en un bipolarismo, que con tales modificaciones no sólo se abandona, sino que perfila otro en donde la hegemonía estadounidense es hoy categóricamente manifiesta, sólo atenuada por la agrupación económico-política lograda por los 15 países que integran la Unión Europea y su ampliación a 25 con el ingreso de 10 más a partir de mayo de 2004 (ver *supra* pp 83-84 ), así como por la dinámica económica que observa Japón, que de conjunto conforman la fórmula trilateral bajo la égida del modo de producción postindustrial.

Otros cambios que es pertinente tener en cuenta pueden resumirse en los efectos que hoy acusa el planeta derivados de la depredación humana, que se traducen en la contaminación ambiental y deterioro ecológico de que ha sido y es objeto aquél que, además están provocando el cambio climático, la extinción de múltiples especies de la flora y la fauna prevaletentes y cuya restauración, en algunos casos es de hecho imposible y en los casos en que si existe tal factibilidad, los recursos y esfuerzos que se requieren para lograrlo, rebasan con mucho las capacidades de los estados nacionales vistos de manera individualizada o unitaria. Otros fenómenos que también se sitúan en tales incapacidades son, por ejemplo, el narcotráfico y la especulación financiera internacional.

Lo anteriormente referido se desarrolla en un contexto en donde las telecomunicaciones, la microelectrónica, la denominada autopista de la Información, la comunicación vía satélite, el conocimiento acumulado que ahora es factible de transmitirse o comunicarse por medios virtuales, o bien almacenarse o recuperarse a través de medios que lo multiplican exponencialmente. Todo ello de conjunto constituye el caldo de cultivo que se traduce en un aceleramiento del tiempo histórico, lo que además presagia que en el futuro

inmediato y mediato los cambios y transformaciones endógenas y exógenas, se darán en lapsos más breves, para lo cual es menester prepararse o allegarse de los recursos de todo género: materiales, financieros, humanos tecnológicos, etcétera, que permitan afrontar con éxito tales escenarios.

En el presente capítulo nos proponemos analizar algunos de los impactos e implicaciones para la administración y gestión públicas de los procesos de apertura comercial e interdependencia económico-política que se desprenden de la globalización y mundialización en marcha, en este caso en el ámbito del sector financiero.

### **3.2 De la crisis fiscal del Estado a la disciplina presupuestaria**

La fase relativa al denominado Estado de bienestar fue coincidente no sólo con una fortísima intervención de éste en las actividades económicas, sino también en la promoción de políticas sociales y asistenciales resultado de las luchas de la clase obrera, así como de una estrategia gubernamental para lograr un cierto equilibrio entre los factores de la producción: trabajo y capital. Todo ello representó un gasto creciente, en virtud de los múltiples quehaceres y objetivos trazados por el Estado y su administración pública, gasto que se cubrió ampliamente acudiendo al incremento del déficit del gasto público que por momentos llegó hasta el 17 % con relación al PNB, lo que permitió por un lado, atender demandas crecientes y por el otro, provocar un efecto inflacionario que neutralizó, por ejemplo el incremento en los salarios mínimos, o bien, el aumento paulatino en el costo de la canasta básica.

De esta manera, adicionado con la crisis que afectó al modo de producción capitalista desde inicios de la década de los años setenta, se fueron agudizando las condiciones en que se desarrolló una crisis fiscal del Estado de manera creciente, crisis que ha tenido múltiples causas. Desde luego la crisis fiscal del Estado, es una expresión más de la crisis del capitalismo mun-

dial que se ha extendido a lo largo de 25 años al menos y cuya magnitud es de cobertura amplia; sobre el particular Bernardo Kilksberg ha señalado algunas de sus manifestaciones en la región de América Latina, entre las que cabe destacar las siguientes:

“La deuda externa se multiplicó por 14 en una década pasando de 25 000 millones en 1973 a 353 000 millones de dólares en 1983 y, a pesar de las políticas de ajuste orientadas a satisfacerla, creció a 410 000 millones en 1987”, asimismo, “El Ingreso de capitales se redujo drásticamente. Descendió de 37 600 millones de dólares en 1981 a 20 200 millones en 1982, a 2 900 en 1983, 10 300 en 1984, 2 200 en 1985, 8 300 en 1986, 13 900 en 1987 y 4 300 millones en 1988”, en otro orden de expresiones, “La inflación subió a tasas aceleradas. El Índice de precios al consumidor aumentó para toda la región de un 57.6% en 1981 a un 198.9% en 1987, y un 472.8% en 1988”.<sup>65</sup>

Entre las causas que destaca el autor citado, cabe mencionar las siguientes:

- a) La recesión producida en las economías centrales y el modo en que las mismas han trasladado parte de sus efectos a la periferia; b) las políticas comerciales proteccionistas y deprimidoras del precio de los productos básicos del mundo desarrollado; c) la Interrupción del flujo de Inversiones y créditos a América Latina a pesar de los esfuerzos hechos por la zona para pagar la deuda externa, y d) el manejo del problema de la deuda por los países acreedores y la mencionada subida en las tasas de interés”.<sup>66</sup>

Tales son, entre otras, las causas de la crisis en general y de la crisis fiscal en lo particular. La segunda también se ve agravada en la región por la aguda corrupción prevaleciente en el sector público y en el privado, así como los

<sup>65</sup> Kilksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*. México, FCE, 1989, pp 16-17.

<sup>66</sup> *Ibid.*, pp 17-18.

amplios déficits asociados a la deficiente administración y gestión públicas existentes en la región. No es ajeno a lo anterior la magnitud de lo que Calden denominó Estado administrativo y la fuerte Intervención de la administración pública burocrática que le es inherente. En esta situación el protagonismo estatal, el desequilibrio en las finanzas públicas provocan rendimientos decrecientes en el desempeño gubernamental toda vez que a la fuerte centralización prevaleciente se agrega el aludido intervencionismo lo que de conjunto provoca una inhibición en la actividad de otros actores económicos y sociales. En este ambiente Ricardo Uvalle claramente destaca:

La crisis del Estado administrativo es la crisis de la administración pública burocrática, la cual le da forma como el organismo gobernador de los procesos sociales, políticos, económicos y públicos. En un sentido más explícito, la administración pública burocrática –impersonalidad, formalidad, procesos, previsión, controles, racionalidad a priori, eficiencia y saber profesional– entendida como administración pública –actividad organizada del Estado en la sociedad– ingresa a situaciones en las cuales el déficit fiscal se convierte en uno de los males públicos que inciden de manera desfavorable en la vida productiva de la sociedad.<sup>67</sup>

La sumatoria de los aspectos antes planteados en torno a la crisis fiscal: deuda externa, déficit público, escasa inversión extranjera y financiamiento internacional, elevación en las tasas del servicio de la citada deuda, la alta inflación que ha prevalecido durante periodos prolongados, y sólo paliados recientemente con la implantación de diversos planes en Brasil, Perú, Venezuela y México, entre otros países.

Lo anterior ha propiciado desde la década de los setenta y en las dos subsiguientes que los países latinoamericanos se vean obligados a suscribir cartas de intención con los organismos supranacionales, específicamente

<sup>67</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La responsabilidad... op cit.*, p 107.

con el FMI, a fin de lograr condiciones mínimas para tener acceso al crédito internacional, y en contrapartida ser obligados a abrir sus economías al exterior, privatizar empresas públicas y organismos públicos descentralizados, a impulsar medidas desreguladoras a fin de brindar mayores facilidades al capital internacional para su expansión, etcétera.

La respuesta a la crisis fiscal se ha sintetizado en lo fundamental en el impulso a un conjunto de medidas que van desde la restricción en el gasto público, la enajenación del patrimonio nacional, la apertura hacia el exterior de los modelos económicos tradicionalmente de carácter proteccionista, desregulación y desreglamentación proclive a crear mejores condiciones para la producción, circulación de bienes, servicios y capitales, desconcentración y/o descentralización en la prestación de servicios de parte de los gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales y aun a los de orden municipal. En el caso de México dichas medidas se han dado en los sectores de salud, educación, agricultura y desarrollo rural, turismo, gestión ambiental, y en menor medida en áreas como construcción y mantenimiento de infraestructura educativa y educación para los adultos. De igual manera cabe destacar otras medidas y acciones como una necesaria profesionalización creciente de cuadros al servicio de la función pública, lo que se confirma plenamente con la reciente aprobación de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*,<sup>66</sup> entre otras.

El conjunto de medidas que se han venido impulsando paralelamente al afianzamiento del modelo económico orientado hacia el sector externo, coincidente con una fase de apertura negociada, se han traducido en una racionalización creciente del gasto público, en efecto, se ha impuesto cada vez una mayor disciplina en cuanto a la aplicación del gasto público que se

<sup>66</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003. Cabe destacar que el 7 de octubre pasado se instaló el Consejo Consultivo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, simultáneamente a la entrada en vigor de la Ley, de acuerdo con la artículos transitorios.

genera desde el diseño de la Ley de Ingresos y se plasma en el Presupuesto de Egresos de la federación.

Adicionalmente en la formulación de la política económica el gobierno federal se enfrenta a mayores restricciones, tales como las derivadas de los cambios en el régimen político del nuevo equilibrio en los poderes públicos, de las exigencias externas, y de una nueva legislación en materia de facultades económicas de parte del ejecutivo federal, entre dicha legislación hay que citar la Ley Federal de Competencia Económica que entró en vigor en junio de 1993, y que a decir de Pichardo Pagaza, "por disposición del propio texto legal, quedaron abrogadas las antiguas leyes que otorgaban amplias facultades al ejecutivo federal para intervenir en los procesos económicos, a saber: La ley orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios; la importante ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica; la ley de industrias de transformación; y, la ley de asociaciones de productores para la distribución y venta de sus productos".<sup>69</sup> La Ley Federal de Competencia Económica está complementada con la labor de la Comisión Federal de Competencia Económica.

Los cambios pues, son muy significativos y se orientan a crear más y mejores condiciones para una disciplina en las finanzas públicas, en la intervención del Estado en las actividades económicas y en el libre juego de los agentes económicos privados nacionales y transnacionales, así nuestro autor destaca:

Las diversas atribuciones del ejecutivo federal en materia económica que el anterior marco jurídico le otorgaba, se han trasladado ahora, casi exclusivamente, al campo de la protección a la libre competencia; a garantizar la más amplia competencia

<sup>69</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la nueva administración pública de México*. México, INAP, 2002, p 161.

entre proveedores de bienes y servicios. Es el camino escogido por la economía de mercado para beneficiar a los consumidores mediante bajos precios y adecuada calidad.<sup>70</sup>

La legislación en materia de política económica, también incluye de manera fundamental el papel del Banco de México en su carácter de organismo autónomo, el cual en sucesivas épocas ha pasado de sociedad anónima a organismo público descentralizado, esto último en 1982. Finalmente y como consecuencia de la reforma en 1993 a los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución, se otorga la autonomía al Banco de México. Sobre el particular Pichardo Pagaza citando a Rabasa y Caballero enfatiza las características básicas del nuevo régimen constitucional del Banco de México:

- Modifica la naturaleza jurídica de la Banca Central, que de organismo público descentralizado para ser una nueva persona de derecho público que ejerce funciones inherentes al Estado, sin estar comprendido en la administración pública centralizada.
- La Constitución dota de autonomía operativa y financiera al Banco de México y prohíbe que autoridad alguna le ordene conceder financiamiento (entiéndase que el gobierno no podrá ordenarle que conceda préstamos al propio gobierno emitiendo billetes o sacando recursos de sus reservas). Ello significa que tiene plena autonomía para manejar el crédito primario y evitar fenómenos inflacionarios por presiones políticas.<sup>71</sup>

Así, las nuevas condiciones internas y externas que se fueron imponiendo, han tenido como resultado una disciplina y racionalidad en las finanzas públicas orientada a lograr una estabilidad favorable a la inversión extranjera y a la consolidación de una economía de mercado.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.*, p 163.

Cabe también destacar que ya desde los sexenios encabezados por José López Portillo y Miguel de la Madrid, por ejemplo, el gasto social se vio fuertemente disminuido. En el caso del segundo, se hizo coincidente con lo que en la región se consideró como la *década perdida*, en virtud de las restricciones presupuestarias a que se vieron sujetos diversos sectores. En lo que compete a los sectores de bienestar y desarrollo social, conviene mencionar con María del Carmen Pardo como éstos “sufrieron una considerable degradación como prioridades de 1970 a 1994, aun cuando el gasto social pudo haber aumentado en términos reales”, Además citando a Peter Ward subraya:

... su aparente rango de prioridad se vio modificado en los últimos años. Los datos indican que el sector fomento social “perdió terreno, en particular a lo largo del gobierno de De la Madrid (1982-1988), aunque el declive empezó desde el gobierno de su predecesor, López Portillo (1976-1982). Durante el sexenio de De la Madrid, la cantidad gastada en bienestar social sufrió una erosión del 41% en términos reales, hasta cerca del doble de la cifra de 1970”; y no sólo se ha reducido el presupuesto para gasto social, sino que el propio gasto social real desde 1982 ha seguido siendo socavado; se registra, sin embargo, un aumento entre 1986 y 1987, cuando se emprendió el programa de reconstrucción después del terremoto de 1985.<sup>72</sup>

Así, la reducción del gasto público, en particular en los sectores sociales contribuyó a la disminución del déficit público, pero a riesgo de estancar el desarrollo del denominado capital social; asimismo, es pertinente también señalar que en congruencia con la nueva fase que se desprende desde la década de los ochenta, se está desarrollando una corriente que pretende imprimir una mayor eficiencia a la acción gubernamental, la cual se expresó claramente en el espíritu del *Programa para la Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, así como en un conjunto de acciones que

<sup>72</sup> Pardo López, María del Carmen, “El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social”, en *La revista del Colegio*, año IV, Núm. 6, primer semestre de 1996, pp 28-29.

se vienen dando en el gobierno y administración de las entidades federativas,<sup>73</sup> la cual es coincidente con los retos y desafíos que hoy presenta un contexto nacional e internacional más competitivo, exigente y demandante.

Como elementos adicionales con relación a la racionalización y modernización de la acción gubernamental y haciendo alusión a aspectos como el cambio tecnológico, a las bases de la legitimidad del Estado, a cuestiones ideológicas, económicas y al frenético ritmo en que se desenvuelve la cooperación y la competencia internacional. Ernesto Carrillo Barroso enfatiza un conjunto de acciones que impulsan la eficiencia estatal y de la administración pública y lo que denomina salud económica, en particular cuando analiza las relaciones entre los estados de la hoy Unión Europea

... la política del gobierno, por motivos de salud económica y por el propio proceso de convergencia con la Comunidad Económica Europea, –hoy UE– se dirige a reorientar los cuadros macroeconómicos afectando de forma muy directa a la administración: contención y/o reducción del gasto, endeudamiento y déficit públicos. En este sentido, y con independencia de que se esté en un ciclo de expansión o de crisis económica, la administración se ve obligada a hacer lo mismo o más con menos recursos... La Integración internacional en curso, no sólo obliga a ajustes del lado del gasto público, sino que determina también el surgimiento de nuevos centros de decisión, lo cual obliga a mejorar la capacidad de gestión interorganizativa y a implantar las directivas comunitarias.<sup>74</sup>

Por su parte en su Intervención en el Congreso Nacional en Ciencia Política y Administración Pública, Luis F. Agullar Villanueva puso el acento en las dos

<sup>73</sup> Consúltense: Haro Bélchez, Guillermo [Coordinador]. *Avances y retos del sistema de control y evaluación de la gestión pública y desarrollo administrativo en el Estado de México 1993-1999*. México, IAPEM, 1999.

<sup>74</sup> Carrillo Barroso, Ernesto, "La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea", en, Merino Huerta, Mauricio, coordinador. *Cambio político y gobernabilidad*. México, CNCyAP- CONACYT, 1992, pp 2-3.

tendencias fundamentales que el percibe de la Administración Pública y a la cual reaniman y reorientan; la primera de dichas tendencias recupera el carácter y *naturaleza pública* de la Administración Pública, “mientras la segunda recupera, reactiva y reconstruye la *capacidad administrativa* de la AP”.<sup>75</sup>

Vale la pena abundar en la segunda de las tendencias planteadas por Aguilar Villanueva, toda vez que las acciones emprendidas por el antiguo régimen en su fase terminal y en los inicios del régimen de la fase de la alternancia en los tres órdenes de gobierno, se continua acentuando la tendencia en torno a la eficientización de la Administración Pública, lo cual no podía ser de otra manera ante la fuerte competencia y apertura a nivel internacional, así como por las nuevas condiciones internas de mayor exigencia por parte de la ciudadanía respecto de sus instituciones públicas y privadas. Se trata de una tendencia que conjuga experiencias nacionales con análisis comparativos de experiencias habidas en otras latitudes, nuestro autor destaca:

La segunda tendencia, la que acentúa la reconstrucción de la capacidad administrativa de la AP, *guarda indudablemente relación directa con las medidas de ajuste y equilibrio hacendario, que fueron indispensables para poder sacar al estado desarrollador de su bancarrota fiscal y marasmo administrativo y que son indispensables para mantener la salud de las finanzas estatales; pero obedece también —agrega Aguilar Villanueva— a la necesidad de asegurar la capacidad de respuesta de las democracias (particularmente de las nacientes) a la demanda social por bienes, servicios y oportunidades que emerge de una sociedad con sectores cada vez más diferenciados y autónomos y, a la vez, con grandes núcleos de población arruinados por la pobreza y sus condiciones de vida.*<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI”, en *Enlace* 51, Nueva Época, p 12.

<sup>76</sup> *Ibid.*, cursivas añadidas.

En suma, disciplina presupuestaria, eficiencia de la administración y gestión públicas y corresponsabilidad creciente entre el Estado y la sociedad organizada es, al parecer, una tendencia que exige cada vez mayor atención, lo que se acentúa en medio de un clima de incertidumbre, astringencia de recursos y aceleración del tiempo histórico. Naturalmente el cuadro antes planteado, tiene implicaciones, guardadas las proporciones en las administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno del Estado federal mexicano.

## **Capítulo IV**

**Democracia, alternancia  
política y gobernabilidad:  
retos de la sociedad mexicana  
para el siglo XXI en el contexto  
de un mundo en proceso  
de globalización**

La sociedad mexicana ha dado muestras en el último tercio del siglo XX de una amplia vitalidad en los ámbitos económico, social y político. En el primero de ellos, el modelo económico promovido en el país hasta mediados de la década de los años ochenta se caracterizó por ser proteccionista y dedicado principalmente al fortalecimiento del mercado interno, a promover una política de sustitución de importaciones, etcétera. A partir de 1986, se lleva a cabo una fuerte transformación que lo vuelca hacia el sector externo; la incorporación de México al GATT marca, en buena medida, el viraje en la orientación del modelo. A partir de ese año se inicia una apertura tímidamente negociada que hacia finales de la década se modifica por una enmarcada en una estrategia de negociación más agresiva, así se inician las negociaciones para el establecimiento del TLCAN; posteriormente, como ya lo hemos apuntado, se firman otros tratados de Libre Comercio y con la Unión Europea (UE) también de carácter económico-político.

En el ámbito social la sociedad mexicana es cada vez más plural, participativa, diferenciada y abierta; ha dejado de ser rural para transformarse fundamentalmente en urbana. Asimismo, cada día se agregan nuevos actores sociales y políticos a la vida pública o espacio de lo público, trátase de organizaciones no lucrativas, no gubernamentales (ONG), civiles o políticas. El denominado tercer sector, conformado esencialmente por organizaciones ubicadas en la denominada economía social, tiene también un grado

de desarrollo significativo en el país.<sup>77</sup> En suma, la sociedad mexicana ha-  
cla fines de la centuria recientemente concluida, se perfila a una pluraliza-  
ción creclente donde regiones y localidades acentúan sus diferencias y pe-  
culiaridades, desarrollándose así una unidad en la diversidad.

En el plano político está en marcha uno de los cambios más significativos  
de la sociedad mexicana en los últimos 25 años que se expresa esencial-  
mente en las transformaciones del régimen político, en el cual visto desde  
la perspectiva de las modificaciones en el poder legislativo, a partir de 1963  
se da cabida a las *diputaciones de partido*, aspecto que representa el an-  
tecedente más distante de lo que actualmente es una conformación más  
plural de la H. Cámara de Diputados. En 1977 se da un paso significativo  
en virtud de que se incorpora el principio de representación proporcional,  
por lo que de los 400 diputados que conformaban la citada Cámara, 100 se  
integraban con base en dicho principio. En el ámbito local de las entidades  
federativas y de los municipios, la representación proporcional se hace ex-  
tensiva a las Legislaturas Locales y a los Ayuntamientos de los Municipios  
con más de 300 000 habitantes. A partir de 1983, con motivo de la reforma  
al artículo 115 constitucional, todos los municipios incorporan el multicitado  
principio de representación proporcional para la conformación de sus Ayun-  
tamientos. Como colofón, cronológicamente hablando, a partir de 1986 se  
incrementa a 500 el número de legisladores, de los cuales 200 son de re-  
presentación proporcional. Los cambios reseñados lo menos que propician  
es un fortalecimiento del legislativo, que brinda mayor legitimidad al régi-  
men y pone en vigor el principio de división de poderes y de equilibrios y  
balanzas en las relaciones entre los poderes públicos.

Lo anterior es sólo parte de la reforma política que se desarrolla en el país  
desde mediados de los años setenta y que hoy también se expresa en la

<sup>77</sup> Sobre el particular consúltase: Méndez, José Luis (Coordinador). *Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica*. México, Miguel Angel Porrúa, International Society for Third Sector Research y Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, A.C., 1998.

posibilidad que tiene la ciudadanía de la capital de la República de elegir al jefe de gobierno y a partir del pasado año 2000, de elegir también a los jefes de las 16 delegaciones que conforman al Distrito Federal; en la ciudadanía creciente de los procesos político-electorales; en la creación del organismo autónomo encargado de la gestión de dichos procesos en el ámbito federal, el Instituto Federal Electoral (IFE) y en la creación de los 31 Institutos Estatales Electorales y el del Distrito Federal. Tales son algunos de los cambios que se observan en el ámbito político acerca de lo cual habremos de extendernos en el presente capítulo.

Nos parece que es de particular importancia en el conjunto de nuestro trabajo de investigación, efectuar un breve análisis del entorno político que se vive en el país, en virtud de tratarse de un ámbito que guarda un amplio subdesarrollo comparado con las transformaciones que se han promovido, atendido o dado respuesta a presiones y condiciones internas y externas en el plano económico, que se expresan en el modelo que en tal dirección se ha impuesto al país en los últimos años. Consideramos que todavía existe un fuerte desequilibrio entre la esfera económica y la política. En la primera de ellas se han dado pasos fundamentales que si bien favorecen a un sector limitado de la ciudadanía, en el plano político los índices de democratización alcanzados por el país son ciertamente alentadores pero aún de corto alcance. Así pues, nos proponemos en el presente adentrarnos en el citado aspecto político desde la perspectiva de la alternancia y la gobernabilidad en el contexto de una globalización creciente.

Desde luego es necesario, consideramos, efectuar un breve análisis de los vínculos entre economía, política y administración y gestión públicas, en particular cuando los procesos democratizadores que se viven en diferentes países incluido el nuestro, se ven afectados por las modalidades, presiones y desajustes a que se ve sometido el estado-nación producto de la globalización ascendente, que para el apartado que nos ocupa, también podría hacerse alusión a una "globalización de la democracia", si es que así

se puede calificar la extensión y auge de la democracia —por ejemplo en la región latinoamericana—, tradicionalmente proclive a regímenes fuertemente autoritarios e inclusive militaristas como los prevalecientes en las décadas de los años sesentas y setentas, y que hoy han dado paso en lo fundamental a regímenes en vías a la democracia y en casos como Brasil que en una segunda vuelta electoral se elige Presidente de dicha nación a Inacio Lula da Silva del Partido de los Trabajadores, después de haber contendido por cuarta ocasión para dicha responsabilidad.

Vale la pena destacar que en el esfuerzo por establecer una relación entre los procesos económicos y los políticos, entre economía y política, o bien entre la globalización económica y apertura comercial en marcha y las modalidades que adopta la vida política, se ha planteado un conjunto de supuestos, algunos de los cuales recupera Luisa Béjar en un ensayo que conviene tener en cuenta, a saber:

- 1) Que la condición que guarda la economía con respecto a la sociedad constituye el punto de partida esencial para la comprensión del cambio político. El estudio de la estructura socio-económica, estiman, es crucial para identificar a los grupos políticos relevantes, sus preferencias, realineamientos y puntos de conflicto. A partir de que todos los regímenes descansan en acuerdos más o menos explícitos entre los líderes y sus bases de apoyo, las condiciones económicas determinan sin lugar a dudas que tan estables o robustas pueden ser las negociaciones entre ellos.
- 2) Que las oportunidades de las elites políticas para movilizar apoyos u oposiciones dependen de los efectos de la política económica y de su impacto sobre el ingreso de diferentes grupos. Las crisis económicas, argumentan, perturban no sólo las preferencias de diferentes actores sociales hacia cierto tipo de políticas, sino también su inclinación hacia determinados arreglos institucionales y su deseo de modificarlos.

- 3) Que es imposible discurrir la consecuencia de políticas elaboradas a partir de rupturas económicas o de la articulación de intereses contrapuestos, al margen del contexto institucional en el que las organizaciones o los grupos actúan. La relación entre éstos, la política económica, y la democracia no puede ser conocida a menos que se tome en cuenta la forma en que las decisiones políticas son medadas por las instituciones representativas y por el Estado mismo.<sup>78</sup>

En el presente capítulo, nos referimos a los cambios en el régimen político que nos parecen fundamentales en los años que han transcurrido desde la incipiente reforma política impulsada en los setentas, y que a la distancia, hoy se ha avanzado, entre otros, en los aspectos aquí tratados.

En la organización en que hemos estructurado el apartado, se parte por analizar las transformaciones del régimen político mexicano y la trascendencia que tienen para tender hacia un desarrollo político y construcción de la democracia en el país. A continuación abordamos el estudio de la alternancia política que consideramos se ha transformado ya en la regla más que la excepción y su proyección en el México del siglo XXI. En tercer lugar desarrollamos un planteamiento en torno a la necesaria elevación de la capacidad de gobernar en una sociedad cada vez más abierta y plural. Como elemento fundamental llevamos a cabo una puntualización con relación a la agenda pendiente y en curso respecto de la alternancia y la gobernabilidad y su consolidación, como vía para tender hacia un desarrollo socioeconómico y político más integral en el plano nacional y en el entorno internacional. Finalmente efectuamos un ejercicio prospectivo relativo a la alternancia y la gobernabilidad necesarias para el siglo XXI.

<sup>78</sup> Bejar Algazi, Luisa, "Globalización y cambio político en México. Un esfuerzo de aproximación teórica", en *Convergencia*, Revista de Ciencias Sociales, Toluca, Estado de México, año 7, núm 21, enero-abril de 2000, pp 104-105.

#### **4.1 La idea de régimen político y las transformaciones en el caso de México**

Las relaciones entre el Estado y la sociedad durante el desarrollo del Estado moderno cambian periódicamente y constituyen el factor esencial que da lugar a la gestación, definición, transformación y consolidación de los regímenes políticos contemporáneos y, eventualmente, también a su caída; tales relaciones se expresan y establecen entre los poderes públicos fundamentales: el legislativo y el ejecutivo. El primero como delegación y representación de la sociedad en el Estado y, el segundo, como delegación o representación del Estado en la sociedad, así en el periodo de la monarquía absoluta considerado como transitorio al Estado de Derecho, las formas de representación de la sociedad en el Estado eran muy débiles, el ejecutivo regló aglutinaba y monopolizaba en lo esencial el poder público y reunía, como es sabido, en torno a su persona facultades legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales; las formas de representación iniciaban un incipiente proceso de desarrollo.

Con relación a las formas de representación en el antiguo régimen recuérdense las Cortes en el caso español, los Estados Generales en el caso francés o el Parlamento Largo en el modelo inglés, este último cobró mayor fuerza y originó un cambio en el régimen prevaleciente hasta entonces (mediados del siglo XVII) en Inglaterra: el tránsito de la monarquía absoluta a la monarquía parlamentaria y con ello a la génesis de uno de los regímenes políticos contemporáneos clásicos: el parlamentario. En los dos países arriba citados, el fortalecimiento de las formas de representación de la sociedad provocó sendos cambios, tal fue el caso del desarrollo de las diputaciones provinciales españolas y la legislación de la primera Constitución liberal hispana, la de Cádiz de 1812, que perfirió ni más ni menos, que el tránsito de la monarquía absoluta a la monarquía constitucional española. En el modelo francés, el fortalecimiento de los Estados Generales, particularmente del Tercer Estado, propició la caída de la monarquía absoluta

francesa y el consiguiente surgimiento de las modernas repúblicas, la Primera República Francesa. En las colonias españolas en Hispanoamérica, la conclusión del periodo correspondiente a la dominación española dio lugar a la gestación y desarrollo de repúblicas centralistas y federales con una clara división de poderes, con lo cual se inicia desde el siglo pasado, un largo periodo lleno de avatares donde se busca la consolidación de regímenes políticos de corte presidencial y donde, siguiendo a Maurice Duverger, sólo se logra aproximarse a regímenes presidencialistas autoritarios y centralistas a ultranza.

Así pues, las relaciones entre el Estado y la sociedad modifican sustantivamente a los regímenes políticos, tal es el caso del resquebrajamiento de la monarquía absoluta y su transmutación a monarquía parlamentaria, monarquía constitucional o modernas repúblicas y, desde luego, al desarrollo de los regímenes políticos correspondientes al Estado burgués de derecho; el parlamentario y el presidencial; cabe destacar que paradójicamente, la caída de las monarquías absolutas de la Europa occidental se dio cuando éstas aparentemente se encontraban en su época de mayor fortaleza, lo cierto es que hacia finales del siglo XVIII la mayor parte de ellas se encontraban en su fase terminal, tal y como lo demostraron los hechos históricos.

En la época relativa al Estado de Derecho que cubre básicamente los últimos dos siglos, las transformaciones habidas en las relaciones entre el Estado y la sociedad han repercutido en el régimen político y conformado el bloque en el poder. En los tres casos a los que nos hemos referido brevemente hemos visto, en el caso Inglés, cómo el poder monárquico se ha ido desgastando paulatinamente, así, pasó de ser absoluto, a ser meramente simbólico. Actualmente el *Rey reina pero no gobierna*, el gobierno está depositado en el órgano colegiado denominado gabinete y encabezado por un primer ministro; el Rey, en todo caso, es confinado a ser jefe de Estado sin poderes reales. En el caso español la monarquía constitucional tampoco ha desaparecido, sin embargo, actualmente su poder también se encuentra

acotado; por lo demás es pertinente destacar que el régimen autonómico español, brinda una alta autonomía a las comunidades, así, a pesar de que se trata de un Estado unitario, aquéllas lo ubican como un régimen con tendencias altamente descentralizadoras, calificado también como el Estado de la autonomías.

Por lo que corresponde al caso francés, las transformaciones que ha sufrido su régimen político son arquetípicas, puesto que desde la caída del absolutismo se ha transitado por múltiples modalidades que van desde las implantadas durante el periodo que sucedió a la Revolución Francesa —Asamblea Nacional, Convención, Directorio y Consulado— a la implantación del Imperio Napoleónico. Posteriormente se restaura la Monarquía con Luis XVIII; se pasa enseguida a la conocida como la Monarquía de Julio o Monarquía burguesa, encabezada por Luis Felipe Duque de Orleans; a continuación tiene cabida la Segunda República Francesa que se ve interrumpida por el ascenso de Luis Napoleón Bonaparte y el establecimiento del Segundo Imperio. Posteriormente se suceden la Tercera, Cuarta y Quinta Repúblicas, la última de las cuales tiene vigencia actualmente, se trata de un régimen semiparlamentario, donde la jefatura de Estado recae en el presidente de la República que conserva amplias facultades y la jefatura de gobierno se deposita en el gabinete encabezado por el primer ministro. Cabe destacar que la experiencia política francesa ha dado lugar a que la jefatura de Estado y de Gobierno no correspondan al mismo partido político o alianza de partidos, lo que ha propiciado la denominada cohabitación.

En los tres casos referidos, la alternancia en el poder de las fuerzas y partidos políticos fundamentales es una realidad; en Inglaterra es el caso de los partidos conservador y laborista; en España sucede lo mismo con los partidos Popular y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE); y en Francia se da fundamentalmente entre los partidos Socialista y el partido heredero del Degaulismo.

En el México moderno las transformaciones del régimen político han sido muy pausadas así, a partir de la conformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 en el contexto de una aguda crisis política y en virtud de la magnitud del problema, Plutarco Elías Calles apuntaba en su cuarto informe de gobierno que “quizá por primera vez en su historia se enfrentaba México con una situación en la que la nota dominante era la falta de caudillos, –lo que debía permitir– 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 al de nación de instituciones y leyes”. Los antecedentes de tan trascendente acontecimiento los resume Luis Javier Garrido en los siguientes términos:

Entre 1917 y 1928, la vida política se había desarrollado en torno al presidente y a los caudillos. La mayor parte de los “partidos” políticos, grupos, asociaciones y sindicatos habían conocido una existencia dependiente de los jefes “revolucionarios”, careciendo de una ideología precisa y de una organización sólida. El hecho de que la mayor parte de los “partidos” hubiesen tenido una vida efímera no hacía más que consolidar a los caudillos como el centro de la vida política en detrimento de la vida democrática. Las fuerzas políticas organizadas parecían en un plano de igualdad y, en términos generales, a finales de los años veinte no había ningún “partido” político nacional que pudiese prevalecer sobre los otros.<sup>79</sup>

En este contexto Luis Javier Garrido, continuando con el análisis de las condiciones prevalecientes como secuela de la Revolución Mexicana, previo a la creación del PNR y ante la crisis política ya aludida, así como a la debilidad y casi inexistencia de partidos políticos agrega:

<sup>79</sup> Garrido, Luis Javier. *El partido de la Revolución Institucionalizada*. México, SEP, Siglo XXI, Editores, 1986, p 79.

Dado que la mayor parte de las formaciones políticas no eran capaces de implantarse y limitaban su acción a apoyar la ambición de sus jefes, su papel era casi únicamente electoral. Por otra parte —añade—, a pesar de la acción de los líderes obregonistas y callistas para fortalecer organizaciones como el PNA y la CORM-PLM e incorporar tanto a los campesinos como a los obreros al aparato estatal, las organizaciones populares que existían escapaban al control del grupo gobernante.<sup>80</sup>

En tales condiciones surgió el partido que a la postre se transformaría en el partido del régimen; de igual forma se iniciaba un periplo que hacia fines de siglo XX había cubierto un largo trayecto de 70 años en cifras redondas, ¡toda una hazaña en la vida política de los Estados contemporáneos, sin la menor duda!; también arrancaba el inicio de un régimen con partido hegemónico que no vería interrumpida tal posición, vista no sólo desde la perspectiva del control del poder político, sino también desde aspectos tan aparentemente específicos como que hasta 1980 no había perdido una sola elección presidencial, para encabezar los ejecutivos estatales y de senadores de la república y triunfado en casi la totalidad de las elecciones para diputados federales y locales y para presidentes de los ayuntamientos de los municipios mexicanos, lo cual, desde luego, no es poca cosa.

Hacia mediados del decenio pasado, la hegemonía legendaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI) entra en una nueva fase, habida cuenta de la pérdida de la primera elección estatal en 1989, la de Baja California que es ganada por el Partido Acción Nacional (PAN), lo que hace a Ernesto Ruffo Appel —quien había sido antes presidente municipal de Ensenada, Baja California— el primer gobernador electo de la oposición. Posteriormente se añaden otros gobernadores de otras entidades federativas, diputados federales, diputados locales, senadores y recuérdese que inclusive el ex-

<sup>80</sup> *Ibid.*

presidente Zedillo aceptó en su momento, ante medros de difusión de la Unión Americana la posibilidad de que el PRI perdiera las elecciones presidenciales del año 2000, cosa que efectivamente sucedió en los comicios celebrados el 2 de julio de ese año, lo que abre amplias expectativas en torno a la democratización en este país. Desde luego ello deberá ocurrir a condición de que la democracia representativa se transmute por otra de carácter participativo. La alternancia en el ejecutivo federal es con todo, sin lugar a dudas un requisito necesario aunque aún no suficiente.

1988, como lo registra la historia política de este país, representa quizá la entrada a una nueva época, turbulenta en principio, azarosa, incierta, pero también como un año en que se empieza a concretar la utopía y el sueño de muchos mexicanos, que obligó al régimen a acudir al artificio de la *caída del sistema* que cubrió de ilegitimidad al sexenio naclente; sin embargo, perfiló a la sociedad mexicana hacia senderos hasta el momento inéditos; abrió la posibilidad real de una mayor apertura democrática del régimen, atizó la reforma política y fue premisa básica para lograr en las elecciones federales de 1997, por primera vez, que los partidos de oposición de manera conjunta ganaran la mayoría en la Cámara de Diputados desbancando al PRI de su tradicional mayoría.<sup>61</sup> Aspecto similar ya había sucedido en algunas de las entidades federativas donde en las respectivas Legislaturas Locales, el PRI no era el partido político con mayoría en dichas Legislaturas: Baja California, Guanajuato, Chihuahua, el Estado de México y Sonora a partir de 1997 son ejemplo de tal correlación política.

En suma, el régimen político mexicano contemporáneo parece poner en vigencia el principio implantado en la Unión Americana desde el último tercio

<sup>61</sup> "La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura se integra con 238 diputados del PRI, 122 del PAN, 126 del PRD, 8 del PT y 6 del PVEM, lo que da un total de 262 diputados de oposición. Por otra parte, de las 128 curules del Senado, 77 pertenecen al PRI, 33 al PAN, 16 al PRD, 1 al PT y 1 al PVEM, lo que significa que 51 escaños pertenecen a la oposición, donde antes su presencia era prácticamente inexistente". Bejar Algazi, Luisa, "Globalización y cambio político en... op cit., p 94.

del siglo XVIII de los pesos y contrapesos, de los equilibrios y balanzas, de que el poder contrapesase al propio poder, con el objeto de limitar los excesos a que todo poder es proclive. En el caso de México, tal situación se dio quizá sólo en breves momentos durante la primera mitad del siglo XIX. Formalmente las primeras dos Constituciones federales brindaban amplias facultades al poder legislativo y la federación misma tuvo en los escarceos de autonomía con relación al poder central de antiguas Intendencias a la postre estados de la novísima federación, como fueron los casos de Zacatecas y Jalisco para citar dos ejemplos, uno de los factores para erigirse como tal. Así, las manifestaciones de fuerza del legislativo y sus relaciones con el poder ejecutivo dieron pauta para la implantación de un eventual régimen congresional, tal como lo ha planteado de manera magistral Emilio Rabasa.<sup>82</sup>

Sin embargo, la segunda mitad del siglo XIX constituyó el escenario histórico en que se perfiló el ascenso irresistible de la fortaleza del ejecutivo, aspecto que provocó una disociación entre la Constitución real y la Constitución formal; la segunda sólo era invocada demagógicamente. El Constituyente del 17 logró volver a conciliar ambas constituciones al otorgar amplias facultades al poder ejecutivo, así, a sólo una docena de años de haberse promulgado en Querétaro, con la fundación del PNR y superada la fase conocida como el pelelismo, proyectó al régimen surgido de la Revolución a una fuerte centralización del poder político-administrativo y económico y a la hegemonía de un solo partido el PNR-PRM-PRI.

Conviene destacar que dicha situación puso en grave riesgo al mismo régimen que en la primera mitad de los años setenta entraba en una fase de amplia ilegitimidad, derivado de que éste se estaba quedando solo, no había oposición y las breves manifestaciones se daban en la clandestinidad o eran reprimidas; se conocieron inclusive manifestaciones de guerrilla urbana y rural —la liga 23 de septiembre, las luchas de Genaro Vázquez Rojas

<sup>82</sup> Ver su obra, *La Constitución y la Dictadura*, op cit, publicada en 1912 por la editorial Revista de Revistas, la cual fue consultada ampliamente por miembros del Congreso Constituyente de 1917.

y Lucio Cabañas son un ejemplo de ello—, se vivía la época de la denominada “guerra sucia”. En las elecciones presidenciales de 1976 en que José López Portillo resultó electo, no hubo candidato de oposición, el régimen para entonces ya hacía *rounds de sombra*, ni más ni menos, de esta manera el régimen perdía legitimidad a pasos acelerados, se imponía a todas luces como demanda de la sociedad, de sus incipientes partidos y de las manifestaciones al interior del propio régimen y partido dominante una reforma política, misma que fue promovida en el sexenio del mismo López Portillo y coordinada por el entonces Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles. Surgieron en aquella época refranes políticos como los de: *lo que resiste apoya; si no existe oposición habrá que inventarla*, así como la afirmación y tendencia de *institucionalizar a la oposición*. Arnaldo Córdova, por su parte comenta con razón que: la reforma política se promovió para la izquierda y la aprovechó la derecha.

Hoy, a 25 años de iniciada la reforma política y con las nuevas relaciones que se han establecido entre el Estado y la sociedad civil, consecuencia del desarrollo de la segunda y de los ajustes al interior del Estado y en su actuar cotidiano a través de la administración y la gestión públicas, a la aco-tación del poder político y por extensión del presidencialismo mexicano; a las nuevas relaciones económicas características de un modelo de franca apertura al exterior como ya lo hemos señalado, y con la aparición de nuevos actores sociales y políticos, da como sumatoria las transformaciones del régimen político, se abre con ello la caja de Pandora en muchos aspectos de la vida económica, política y social del país. Vale la pena puntualizar uno de ellos: el nuevo equilibrio entre los poderes públicos acentúa la vigilancia, supervisión y control por parte del legislativo por sobre el ejecutivo; así, el fortalecimiento del control externo está a la vista con la creación y puesta en marcha de la Auditoría Superior de la Federación, lo que es sólo el principio de nuevas relaciones entre el poder que se nutre de los representantes de la sociedad civil, el poder de las frases y el poder sin frases

pero que tiene a su favor una capacidad de acción por autonomía, de manobra y los medios de administración, el ejecutivo.

El control externo se fortalece ampliamente, lo que se enfatiza con la extinción de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECO-DAM) y la creación de la novísima Secretaría de la Función Pública (SE-FUP) a quien corresponderá el despacho de los siguientes asuntos:

VI bis.- Dirigir, organizar y operar el sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

XVIII.- Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, previo dictamen favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

XXVI.- Establecer las políticas generales en materia de los servicios de Informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XXVII.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.<sup>63</sup>

Asimismo, el segundo artículo transitorio señala: "Aquellas disposiciones que hagan mención a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se entenderán referidas a la Secretaría de la Función Pública". La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que esto representa, apunta a un mejoramiento de la función pública, la que se sustentará en lo sucesivo en el mérito y la evaluación del desempeño por lo que hace a los cuadros que deberán incorporarse al sistema de Servicio Profesional de Carrera de la

<sup>63</sup> Consúltense: Iniciativa con proyecto de Decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y de Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y la Iniciativa con proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, 16 de octubre de 2002.

Administración Pública Federal. La función de control antes mencionada se traslada fundamentalmente a la Contraloría Superior de la Federación.

De esta manera las condiciones marcan y son proclive a la necesidad imperiosa de impulsar en los albores del siglo XXI un servicio público de carrera en los tres órdenes de gobierno y administración, así como la intensificación de la profesionalización en los poderes legislativo y judicial. Es claro que con la alternancia política en curso, los cambios de cuadros políticos, de administración y gestión públicas pueden no sólo desestabilizar al país, sino provocar fuertes costos sociales al no brindar continuidad a programas gubernamentales exitosos, o bien cambiar cuadros de una alta capacitación y especialización. La nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal marca, sin duda, un hito en nuestra función pública, perfila no sólo la implementación del sistema, sino también tiende a la modificación de la imagen y la acción de la administración pública y, fundamentalmente de los servidores públicos.

En la relación aludida entre los poderes presenciemos que se está arribando a una nueva fase, en la que el equilibrio entre éstos, tradicionalmente favorable al ejecutivo de manera abrumadora tiende, reiteramos, hacia un fortalecimiento alentador del legislativo, por lo demás requisito *sine qua non* de un régimen democrático, representativo y federal. Asimismo, cabe esperar que la sociedad civil tenga un mayor protagonismo y mayores posibilidades y probabilidades de que su voluntad se vea concretada a través de la voz de sus representantes, o bien en políticas públicas en donde los grupos afectados o beneficiados tengan mayor injerencia para formular, implementar y evaluar la política en la que son partícipes y responsables, o bien que a través de la metodología del análisis de políticas o de esfuerzos interdisciplinarios y multidisciplinarios se brinde mayor consistencia y calidad a la toma de decisiones políticas; que la soberanía que reside originariamente en el pueblo se verifique cotidianamente, en tanto que el peso del ejecutivo que ha tocado niveles de autoritarismo superlati-

vos e impropios de una sociedad del nuevo siglo, vea frenadas sus tendencias autocráticas, verticalistas, centralistas y monárquicas como se percibía hasta tiempos recientes.

Es ya previsible además, el paulatino desmantelamiento del presidencialismo tradicional, corporativo y clientelar y la emergencia de un real federalismo, así como de una genuina división de poderes en donde el poder contrapesa al propio poder, donde la rendición de cuentas y la cultura de la evaluación tengan mayor cabida. La ya citada Luisa Béjar ha efectuado atinados apuntamientos en el sentido de que:

Después de la experiencia electoral de 1988 es manifiesto que el régimen político mexicano no puede ya mantener limitado el pluralismo en el país, ni evitar la movilización política de la ciudadanía. Se inicia así el cambio hacia un nuevo formato político en el que las prácticas democráticas buscan vencer las resistencias de aquellas fuerzas favorecidas con la permanencia de un orden político autoritario. No sólo la activación de la sociedad cobra un nuevo brío, sino que también los partidos políticos muestran de más en más un talante propio. A este conjunto se suma también —añade Bejar Algazi—, luego de los resultados arrojados por los comicios federales de 1997, la introducción de nuevos equilibrios políticos e institucionales.<sup>84</sup>

De tal calibre se perciben hoy las implicaciones y consecuencias de los cambios en el régimen político. La alternancia política acerca de la cual habremos de ocuparnos en un siguiente apartado, es prácticamente inherente a las transformaciones aludidas.

<sup>84</sup> Béjar Algazi, Luisa, "Globalización y cambio político... *op cit.*, p 94.

## **4.2 La alternancia política, la regla más que la excepción en el México del siglo XXI**

No cabe la menor duda que el último cuarto del siglo XX será recordado como el escenario histórico en que se prepararon e impulsaron las condiciones para lograr finalmente, después de casi 200 años de vida independiente y de 71 de fundado el antecedente del PRI, hacer una realidad la alternancia política con base en un sistema de partidos; su consolidación seguramente será propia del siglo XXI, mientras tanto ya somos testigos y protagonistas de alternancia política en los tres órdenes de gobierno y administración, el correspondiente a las entidades federativas, a los municipios y a partir del 1º de diciembre del 2000, también en el orden federal. En el primero de los órdenes de gobierno mencionados los estados de Baja California, Guanajuato, Chihuahua, Jalisco, Querétaro, el Distrito Federal, Tlaxcala, Baja California Sur, Nayarit, Chiapas, Yucatán, y recientemente el estado de Michoacán, se añade a dicha experiencia política. En el orden municipal de gobierno y administración en múltiples municipios se ha dado ya también la alternancia entre diversos partidos políticos, tanto en municipios metropolitanos como rurales.

Desde luego, la alternancia política no se da en abstracto, es resultado de múltiples determinaciones, entre otras, de las luchas de la sociedad mexicana por el reconocimiento de sus organizaciones y partidos políticos en donde se expresa la pluralidad que la caracteriza; asimismo es producto de un proceso de desarrollo político en donde la democracia representativa da pasos en firme, conjugándose con la de carácter participativo de manera ascendente; de la legislación en materia de procesos político-electorales en la cual se formalizan los avances, los acuerdos y las reglas y principios a que se someten organizaciones, asociaciones y partidos políticos en el juego y la lucha por el poder.

La alternancia política también es resultado de la evaluación por parte de la ciudadanía de la actuación de los gobiernos, del desgaste del partido del

régimen, de la corrupción manifiesta que evidencian muchos de los políticos y funcionarios al servicio de los poderes públicos. De igual manera, del incremento en la capacidad de organización de la sociedad civil y de los grupos, asociaciones y partidos que la integran; de la resistencia que aún oponen muchos funcionarios públicos para rendir cuentas de su actuación. Como uno de los factores centrales se ubica la falta de profesionalismo y de personal con los perfiles exigidos para ocupar y desempeñar puestos en la administración y gestión públicas en los tres órdenes de gobierno y, por supuesto, de la ausencia de un servicio público de carrera en la mayoría de las dependencias y entidades de las administraciones públicas de los órdenes aludidos. Aún continuamos haciendo referencia a título de excepción de los esfuerzos que llevan a cabo algunas dependencias, entidades y organismos autónomos por desarrollar sus respectivos modelos de servicio público de carrera, tal es el caso de: El Servicio Exterior; Carrera Magisterial; El Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República; El Instituto Federal Electoral a través de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral; El Sistema de Especialistas en Hidráulica en la Comisión Nacional del Agua; La Profesionalización del Servidor Público en la Procuraduría Agraria; El Sistema Integral de Profesionalización; la experiencia del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática; y El Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la SHyCP.<sup>65</sup>

La profesionalización y el establecimiento de un servicio público de carrera constituyen, reiteramos, algunas de las asignaturas pendientes en un momento en que la alternancia en el poder ya puede ser considerada como la regla más que la excepción, además como factor esencial de gobernabilidad dada la diferenciación creciente de la sociedad mexicana; o en su ca-

<sup>65</sup> Al respecto cfr. El capítulo elaborado por María del Carmen Pardo, "Un testimonio de modernización en la administración pública: La profesionalización de la función pública", en Uvalle Berrones, Ricardo y Marcela Bravo Ahuja Ruiz (coordinadores), *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*. México, UNAM, Plaza y Valdés Editores, 1999, pp 63-85.

so, de ingobernabilidad de no ponderar y hacer frente a un conjunto de factores que están ya a la vista, tales como la interrupción y eventual cancelación de un conjunto de programas consolidados y de amplio beneficio colectivo; la permanencia de un sistema de botín; la improvisación de cuadros al servicio de la administración y gestión públicas, etcétera.

### **4.3 La gobernabilidad en una sociedad abierta**

En una sociedad abierta, diferenciada y plural en la cual las fuerzas, organizaciones y partidos políticos en que ésta se manifiesta, se expresa, se organiza y se ve representada, son por definición diferenciales y hasta contrarias, lo que es resultado, en lo fundamental, de un proceso de desarrollo político, cultural, económico y social, además de otro que incide en la ampliación constante del espacio de lo público donde tienen cabida las dependencias, entidades e instancias gubernamentales, así como las organizaciones y grupos de la sociedad civil cuya acción y objetivos se identifican o repercuten en el interés público. Tal escenario es muestra de la complejidad de la vida moderna en la que la gobernabilidad reviste amplias dificultades, retos, desafíos, y precisa de conocimiento e inteligencia para conducir y coordinar la convivencia cotidiana. Sobre este particular, Ricardo Uvalle ha afirmado en torno a la gobernabilidad o gobernanación que:

Su horizonte de complejidad es amplio y creciente. Se refiere la misma a condiciones, capacidades y medios que tienen los Estados para asegurar la convivencia ordenada, democrática y justa de la sociedad. La gobernanación —añade— se relaciona con la calidad de las aptitudes que se testimonian en la conducción eficaz de la sociedad. En el mundo de la pluralidad, la participación y la convivencia de los opuestos es importante que las instituciones políticas y sociales cumplan un papel eficaz.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Uvalle, Ricardo, "prólogo", en Campos Alvarez, Ricardo. *Gobernanación y Ética Pública*. México, Géminis editores e Impresores, S. A. de C. V., 1999, p 2.

Es pertinente abundar en el concepto de gobernabilidad, mismo que desde una perspectiva que se ha calificado de neoconservadora en la que está implícito un cuestionamiento a la magnitud, extensión y políticas del Estado de bienestar y que se define, más bien, desde la perspectiva de la ingobernabilidad, tal cual lo destaca Alcántara Sáez al subrayar que ésta es “el producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención, provocando inevitablemente una crisis fiscal”.<sup>87</sup>

Consecuencia de lo anterior y de presiones externas e internas, así como del impulso a una nueva división internacional del trabajo y patrón de acumulación, en una buena parte de países desarrollados y subdesarrollados se ha procedido al desmantelamiento o redimensionamiento del Estado y de su administración; a procesos de privatización, así como a otro conjunto de medidas como nuevas relaciones del Estado con la sociedad, impulso a la descentralización u otros coincidentes con la Reforma del Estado, a través de la cual se buscó la racionalización de su funcionamiento, limitar el déficit fiscal, estimular las relaciones de producción e intercambio y atender los compromisos contraídos con el exterior.<sup>88</sup>

El concepto de gobernabilidad cobra en las condiciones actuales del país una especial relevancia, habida cuenta de la complejización y diferencia-

<sup>87</sup> Alcántara Sáez, Manuel, “El reto de la gobernabilidad democrática”, en Meyenberg, Yolanda y Ricardo Espinoza (Coordinadores). Congreso Nacional de Ciencia Política, Política y Ciencia Política Conferencias Magistrales, México, 1996, p 21.

<sup>88</sup> Sobre este particular cabe destacar uno de los planteamientos efectuados por el Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): “La reforma del Estado se ha convertido —se afirma— en el tema central de la agenda política mundial. El origen de este proceso tuvo lugar cuando el modelo de Estado montado por los países desarrollados en la postguerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, entró en crisis hacia finales de la década de 1970. En un primer momento, la respuesta a la crisis fue la neoliberal-conservadora. Dada la imperiosa necesidad de reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se aprovechó la oportunidad para proponer simplemente la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado. La propuesta, sin embargo, tenía poco sentido desde el punto de vista económico y político. En efecto, después de algún tiempo se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción”. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Venezuela, Documento del CLAD, 1998, p 7.

ción de la sociedad que hemos venido comentando; asimismo, por la definición y redefinición constante de la legislación que norma los procesos político-electorales, entre otros de los factores en juego; siguiendo a Alcántara Sáez, destaca cuatro aproximaciones en torno a un ejercicio conceptual sobre la gobernabilidad que vale la pena tener en cuenta, fundamentando su análisis en varios autores (Coppedge, Tomassini, Arbós y Giner y su propia producción). En particular nos referiremos esencialmente a las aportaciones de los dos primeros. Coppedge menciona seis condiciones de gobernabilidad, las dos primeras las centra en "la capacidad y deseo de todos los grupos políticamente relevantes para comprometerse con algún tipo de arreglo institucional que sirviese para dirimir sus diferencias"...y las cuatro siguientes, entendiéndose de una gobernabilidad democrática a:

- 1) la aceptación de compromisos institucionales democráticos que confieran gran peso a los grupos de masas políticamente relevantes (básicamente los partidos políticos) por parte de aquellos otros de carácter más elitista (Iglesia, empresarios, militares...);
- 2) la aceptación de arreglos que permitan la representación efectiva de estos últimos grupos por parte de la clase política elegida;
- 3) la efectiva representación de los ciudadanos por esta clase política elegida; y
- 4) la creación y el mantenimiento de mayorías que funcionen basadas en criterios partidistas como consecuencia de decisiones tomadas por la clase política".<sup>69</sup>

Las condiciones antes mencionadas hacen alusión a las reglas del juego que se comprometen a cumplir los grupos, asociaciones y partidos políticos, a través de los cuales se establece un puente de comunicación, movilización y control con grupos cuantitativa y cualitativamente significativos, es pues, parte del juego y de los compromisos dentro de la democracia liberal. Una segunda aportación a la teoría de la gobernabilidad es la que aporta Tomassini al destacar —según lo señala Alcántara Sáez— tres variables:

<sup>69</sup> Alcántara Sáez, Manuel, "El reto de la...op cit., p 25.

El fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la cultura política; la orientación y el comportamiento de la economía, y la integración de sectores cada vez más amplios en el sistema productivo, aspectos que nos parecen fundamentales para lograr una mayor estabilidad de la sociedad y, por tanto, mayores niveles de gobernabilidad. En suma, la gobernabilidad se explica y expresa en el equilibrio institucional; en la capacidad del régimen y sistema político para asimilar y resolver los problemas sociales, para dar cauce a las formas de representación y participación; en adecuadas relaciones entre el Estado y la sociedad a través de instituciones estables y eficientes; en la formulación, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con la concurrencia de los públicos afectados o beneficiarios de tales políticas, así como conducción de grupos, asociaciones y partidos con intereses políticos diferenciales.

#### **4.4 La agenda de la democracia y la gobernabilidad**

En el dilatado y complejo proceso de construcción de una sociedad democrática concurren múltiples factores, tales como lograr una serie de condiciones y reglas para llevar a cabo una lucha por el poder en donde las fuerzas políticas en pugna se encuentren de acuerdo en lo fundamental; contar con un cuerpo de instituciones públicas gubernamentales y de la sociedad civil con estructuras estables que, sustentadas en personal altamente profesionalizado, preserven y desarrollen programas, concreten políticas que permitan el juego político sin afectar en lo esencial la generación de bienes, servicios y condiciones de desarrollo en el contexto de un mundo complejo y cambiante.

Existen, además, distancias que es preciso acortar entre aspiraciones, buenos deseos y realidades en el desarrollo de sociedades democráticas o en transición a ella. El profesor Nohlen apunta sobre el particular: "El abismo entre el principio abstracto y la realidad democrática está condicionado básicamente por los resultados en las principales áreas del sistema político,

es decir, la económica y la social. Y aquí intervienen como elementos capitales la seguridad y la subsistencia económica y social del individuo".<sup>90</sup>

Así, avanzar en una gobernabilidad democrática tiene como premisa básica adelantar en el desarrollo de la economía, pero tampoco en abstracto, sino con base en una generación de riqueza y distribución del ingreso que involucre a públicos mayores, lo cual tiene, desde la perspectiva de la dinámica del nuevo espacio de lo público, una corresponsabilidad entre instituciones gubernamentales e instituciones privadas y del tercer sector; la gestión social o gerencia social, tiene asimismo, en ello un papel relevante, en virtud de que su aplicación propicia la promoción de redes de intercambio, de solidaridad y de cooperación, logrando además un efecto sinérgico fundamental en las condiciones prevalentes, constituye una herramienta de apoyo para promover parte de la agenda que se tiene pendiente.

Por lo que corresponde en términos más generales a la administración y gestión públicas congruentes con una gobernabilidad más democrática, recogemos uno más de los planteamientos efectuados por el Consejo Científico del CLAD, cuando alude a los cambios estructurales que se requieren en el área económica y social con vistas a fortalecer el papel del Estado latinoamericano para insertarse en el plano mundial en condiciones más favorables, así como atenuar la gran inequidad prevalente, los cuales, "sólo pueden ser viables en América Latina en el caso de que los proyectos de reformulación estatal tomen en consideración tres grandes problemas específicos de la región, a saber: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico, y la reducción de la desigualdad social",<sup>91</sup> por lo demás aspectos fundamentales en la promoción de la multicitada gobernabilidad democrática, cuestiones que no permiten más demora.

<sup>90</sup> Nohlen, Dieter. *Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina*. México, Instituto Federal Electoral, colección temas de la democracia, serie conferencias magistrales 4, 1998, p 37.

<sup>91</sup> *Una Nueva Gestión para...* op cit., p 8.

Aspecto esencial de la agenda pendiente lo constituye la necesaria e impostergable profesionalización de la función pública, ya nos hemos referido enunciativamente a varios casos de organismos, dependencias y entidades en donde aquélla está recibiendo la atención y el impulso que exigen e imponen las condiciones, los requerimientos, la prestación de un servicio de calidad, así como los retos y desafíos de una sociedad compleja en cuanto a impulsar un servicio público capaz de rendir cuentas de sus cometidos y responsabilidades, hacer efectivamente público el servicio y la función de tal carácter.

De igual manera, otra de las tareas más relevantes y urgentes a cubrir en los primeros años del presente siglo consiste en fomentar e incrementar la cultura política de la sociedad mexicana, como estrategia fundamental para consolidar los logros de la reforma política, de los avances en el camino de la democracia que se han venido impulsando dificultosa y conflictivamente desde la década de los setenta y así transitar en condiciones más adecuadas y proceder de manera más inteligente a la construcción de una sociedad activa, creativa y productiva, en congruencia con las características de la sociedad y del perfil de país que deseamos y buscamos construir para el ya en marcha siglo XXI.

México está arribando a dicho siglo con un escenario inédito, en donde la alternancia política será una realidad cada vez más consolidada, en la cual la pluralidad de la sociedad mexicana se verá reflejada en sus organizaciones políticas y en la conformación y distribución del poder público; abarcará, desde luego, los tres órdenes de gobierno y administración. Las premisas que se han sentado en el país en el último cuarto de siglo, nos permiten arriesgar el planteamiento de un escenario que concretará las utopías y sueños truncados de generaciones que nos precedieron, pero cuyas luchas no han sido en balde, hoy mismo, ya somos usufructuarios de logros en el plano político-administrativo en que partidos políticos de diferente filiación controlan varios gobiernos estatales y un buen número de gobiernos

de los municipios de la República; el gobierno del Distrito Federal da cuenta de la alternancia en el poder en la capital. Este escenario era poco previsible en la primera mitad de la década de los años ochenta.

La alternancia política ya está dando sus frutos también en el plano de evidenciar cada vez más la necesidad de impulsar un servicio público de carrera altamente profesionalizado, en dependencias y entidades de los órdenes federal y estatal donde las necesidades así lo requieran, además como factor para atenuar y eventualmente eliminar la tradicional política de botín, cuyos costos sociales son muy elevados.

Asimismo, la construcción de una gobernabilidad democrática con base en una sólida y eficiente institucionalidad, en relaciones entre el Estado y la sociedad civil más transparentes y, desde luego en el desarrollo de una cultura política, deben perfilar al país por una civilidad congruente con una sociedad plural, abierta, diferenciada y participativa, hoy estamos en posibilidades de construirla, mañana será tarde. Finalmente, es indispensable enfatizar los enormes retos y desafíos que tiene ante sí la administración pública mexicana derivados de la alternancia política y de la construcción de una gobernabilidad democrática, no sólo en el plano de la profesionalización de los cuadros a su servicio, sino en la transparencia de sus acciones, en la alta calidad de sus servicios, en la eficiencia y no sólo eficacia en su accionar cotidiano, todo lo cual es indispensable de impulsar en las administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno y administración del Estado federal mexicano.

**Capítulo V**  
**Las relaciones**  
**interinstitucionales entre**  
**los órdenes de gobierno**

**L**as relaciones interinstitucionales entre los diferentes órdenes de gobierno en la época actual, revisten una relevancia creciente. Factores económicos, políticos, sociales, culturales, publicitarios u otros como el desarrollo de los medios de comunicación y el desarrollo político de la sociedad, concurren en un proceso de esta naturaleza. Asimismo, el marco del federalismo como telón de fondo es factor esencialísimo en tal sentido. En el primer caso, la apertura comercial, la conformación de bloques económicos, la competitividad creciente y la mundialización precisan de un esquema más descentralizado en cuanto a las relaciones económicas en el plano nacional; en el segundo caso, el cambio acelerado que presenta hoy el régimen político mexicano al que ya hemos hecho alusión, expresado en un nuevo equilibrio de poderes tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, la pluralidad y alternancia política, la integración de los ayuntamientos que dan cabida a regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, constituyen indicadores de orden político que apuntan en la dirección de un modelo más descentralizado; respecto a los factores sociales, es alentadora la diversificación y diferenciación de la sociedad mexicana, la pluralidad, la participación e inclusive la capacidad de réplica y de cuestionamiento que de conjunto, hacen de aquélla una sociedad más abierta y democrática. En torno a los aspectos culturales las relaciones de diversa índole en el fin del siglo recientemente concluido, son proclives al desarrollo de una cultura de la descentralización congruente con una sociedad que reivindica crecientemente su derecho a la diferencia y a la diversidad. En el as-

pecto publico-administrativo es pertinente destacar que en las últimas dos décadas, se han promovido en primera instancia acciones de carácter desconcentrador que fortalecieron la centralización, pero que en un siguiente momento apuntan a una descentralización, a condición de que las fuerzas y acciones locales sean capaces de capitalizar y concretar iniciativas que se traduzcan en un aprovechamiento de las acciones que apuntan en esa dirección; en el caso específico del país, en sectores como los de educación, salud, agricultura y desarrollo rural, turismo y en perspectiva poco más de 30 funciones que busca descentralizar la hoy Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). De igual manera, el desarrollo actual de los medios de comunicación y la microelectrónica, señaladamente la comunicación vía satélite, los ordenadores electrónicos, la fibra óptica, etcétera, son algunos de los medios que propician condiciones para el impulso de una descentralización más congruente con un desarrollo integral y sustentable en el ámbito nacional. Desde luego, el desarrollo político de la sociedad se traduce paulatinamente en una relación menos asimétrica entre los órdenes de política, gobierno y administración.

Conviene destacar que la forma de Estado federal que se perfila en México desde la firma del acta constitutiva del federalismo en 1824, constituye un factor de la mayor importancia en el establecimiento y desarrollo de formas y mecanismos de relación y coordinación intergubernamental, toda vez que la definición y desarrollo de dos órdenes constitucionales —el federal y el estatal— y el reconocimiento a partir de 1917 del municipio libre como instancia y ámbito con personalidad jurídica propia y como base para la división territorial y la organización política y administrativa del país, ponen el acento en las relaciones aludidas, las cuales han adoptado diferentes formas y modalidades a lo largo de la historia político-administrativa del México independiente.

Hacia 1997 Victoria E. Rodríguez señalaba: “las relaciones intergubernamentales constituyen un aspecto insuficientemente estudiado del sistema político mexicano. En su mayor parte —añade—, las relaciones entre los di-

ferentes niveles del gobierno han estado determinadas durante los últimos 60 años por la naturaleza muy centralizada del sistema político de México, y además se han vuelto tan estables como el sistema mismo".<sup>92</sup> No le faltaba razón a la citada autora; sin embargo, recientemente se desencadenaría un interés y una necesidad creciente por llevar a cabo un estudio más a fondo y propositivo de las relaciones InterInstitucionales o intergubernamentales entre los órdenes de gobierno, como de manera indistinta hacemos alusión a tales relaciones en el presente capítulo.

Por lo que hace a la organización del capítulo, partimos por efectuar un análisis de la naturaleza de las relaciones intergubernamentales, a continuación puntualizamos la relevancia creciente de éstas en virtud y como consecuencia del desarrollo de un conjunto de procesos y acciones que impactan e inciden directamente en el fortalecimiento de la autonomía de los órdenes de gobierno y administración y de mayor protagonismo de la sociedad civil, lo que de conjunto demanda mecanismos más ágiles de comunicación y realimentación intergubernamental. Como ingrediente básico llevamos a cabo una glosa del proceso de construcción histórica de las relaciones intergubernamentales; seguidamente ubicamos de manera específica las formas y los mecanismos de coordinación intergubernamental que se han establecido en las últimas décadas. En el penúltimo apartado destacamos el papel que corresponde a las relaciones intergubernamentales como factor de crecimiento del federalismo en el desarrollo integral y en el buen gobierno. Por último planteamos una serie de consideraciones en congruencia con el objeto abordado.

## **5.1 Naturaleza de las relaciones intergubernamentales**

El concepto y objeto de las relaciones intergubernamentales (RIG) tiene particular significado en estados con régimen federal; sin embargo, el tér-

<sup>92</sup> Rodríguez, Victoria E. *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. México, FCE, 1999 (1997), p 80.

mino para decirlo con Dell S. Wright, se origina en los Estados Unidos en la década de los treinta<sup>63</sup> y responde a condiciones históricas, económicas y políticas específicas, tal es el caso de la Unión Americana. En el caso de México el término empieza a generalizarse hasta la década de los setenta y cobra expresión en el establecimiento de los denominados Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES).

Citando a William Anderson, Wright define las RIG como “un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal [de los Estados Unidos]”<sup>64</sup>; así en un Estado federal donde existe más de un orden de política, gobierno y administración, cabe esperar que se desarrollen formas y mecanismos de comunicación, interacción, interrelación o coordinación, las cuales varían en intensidad y dirección en el tiempo y el espacio. Cabría esperar que en estados con mayores grados de descentralización las RIG tendrían a desarrollarse con mucha mayor intensidad; sin embargo, esto no tiene carácter de exclusividad puesto que en estados con una alta centralización las RIG continúan prevaleciendo, sólo que con un carácter o relación más jerárquica que autónoma; otro factor esencial consiste en la participación mayor o menor de la ciudadanía en los asuntos gubernamentales y en la definición, formulación e inclusive implementación y evaluación de políticas.

Es natural que en la medida en que madura y se desarrolla una serie de procesos o se toma de manera coordinada o concurrente una serie de acciones y decisiones que impactan el desarrollo nacional, estatal o municipal, las RIG cobran una mayor relevancia. Otro concepto afín a las RIG, lo constituye la coordinación intergubernamental acerca de la cual Martínez Cabañas señala

<sup>63</sup> Como término, las *relaciones intergubernamentales* se originaron en la década de los treinta con la llegada del *New Deal* y el esfuerzo general del gobierno nacional por combatir el caos económico y social que había causado la Gran Depresión. Wright, Dell S. *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. Estudio Introductorio de José Luis Méndez. México, FCE, CNCPyAP, UAC, 1997 (1978), p 88.

<sup>64</sup> *Ibid.*, apud William Anderson, *Intergovernmental Relations in Review* (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1980), p 3.

que ésta “es una confrontación entre racionalidad jurídico-política y eficacia económico-administrativa. En los estados modernos con formas de gobierno federal, los problemas económicos y administrativos plantean la necesidad de la unidad de acción, de estrategias globales y de políticas uniformes para sortear la crisis económica y social, sin embargo —añade—, se impone una estructura formal que es necesario respetar, en este caso, la existencia de ámbitos de gobierno a nivel constitucional; de ahí que surja la coordinación intergubernamental como respuesta para lograr la coherencia en la lucha contra los grandes problemas del Estado”.<sup>85</sup> Así, en estados con régimen federal, tanto las RIG como la coordinación intergubernamental persiguen objetivos muy coincidentes y parten tanto de preservar la formalidad constitucional, la personalidad jurídica de los órdenes involucrados, así como de conjuntar esfuerzos, optimizar recursos o bien, transferir éstos al igual que nuevas responsabilidades o la prestación de servicios de parte de los gobiernos nacionales a los subnacionales y/o a los municipales.

Recientemente José René Olivos Campos plantea la locución, relaciones intergubernamentales como “el nexo en proporción, efectos y beneficios en correspondencia entre las distintas unidades de los ámbitos de gobierno que se vinculan para establecer los intercambios de diversa índole”<sup>86</sup> y abunda en las mismas en el contexto de los cambios que ha sufrido el régimen y como consecuencia de las transformaciones endógenas y exógenas que impactan a los tres órdenes de gobierno y administración que, ciertamente modifican de manera sustantiva las relaciones intergubernamentales, así destaca:

El desenvolvimiento de los órdenes de gobierno de un sistema federal inscrito en los procesos de cambio, globalización económica, recorte de programas gubernamentales, apertura de mer-

<sup>85</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. “La Administración Estatal y Municipal en México”, tomado de: González Saavedra, María Teresa, et al. *Antología sobre Administración Pública Federal, Estatal y Municipal*. Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C., Hermosillo, Sonora, 1997, pp 203-204.

<sup>86</sup> Olivos Campos, José René, “Las relaciones intergubernamentales en México”, en *Estudios de Derecho y Ciencias Sociales*. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Número 2, Julio-Diciembre 2002, p 45.

cados, la extensión de procesos democráticos y de descentralización de acciones, implica una nueva relación Intergubernamental con lo que se llega a un mejor estado de desarrollo. Exige el construir otro modo de ser y de interactuar entre los órdenes de gobierno, en la formulación de decisiones, en la ejecución de éstas, en la coordinación de acciones, en su control, seguimiento, evaluación e información de los problemas colectivos, es decir, en las tareas de gobernar —concluye—. <sup>97</sup>

Con el objeto de profundizar en la naturaleza de las RIG vale la pena hacer referencia a los modelos de relaciones nacionales, estatales y locales planteadas por Wright donde destaca dos elementos fundamentales además de la designación o nombre del modelo, a saber: la relación y la pauta de autoridad.

En el primer modelo, el de autoridad coordinada, la relación entre el poder nacional y los estatales a decir de Wright, implica “que los dos tipos de entidades son independientes y autónomos; están unidos sólo tangencialmente” y como este modelo se encuentra aludiendo al caso de Norteamérica, citando una decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos de 1971 —Caso *Tarbel*— en el dictamen correspondiente se señala:

Dentro de los límites territoriales de cada estado hay dos gobiernos, limitados en su esfera de acción, pero independientes entre sí y supremos dentro de sus respectivas esferas. Cada uno tiene sus propios departamentos, cada uno tiene sus leyes distintas y cada uno tiene sus propios tribunales para aplicarlas. Ninguno de los dos gobiernos puede intrometirse en la jurisdicción del otro ni autorizar ninguna intromisión en él de sus funcionarios judiciales en los procesos del otro. <sup>98</sup>

Finalmente, en torno a este primer modelo, el propio Wright termina asentando que “es probable que los creadores del modelo de RIG estén de acuerdo,

<sup>97</sup> *Ibid.*, p 51.

<sup>98</sup> *Tarbel's Case*, 13 Wall. 397 (1872) citado por Wright, en *Ibid.*, p 106.

casí unánimemente, en que el modelo de autoridad coordinada es ya caduco, enfocado como está hacia unas condiciones sociales y políticas inexistentes". Indudablemente este modelo, si es que en algún momento existió, difícilmente prevalecerá en el momento actual, así, más allá de los alcances de la descentralización, la tendencia actual es acentuar la interdependencia.

El modelo de autoridad inclusiva, donde se resalta la dependencia y la alta jerarquía prevaleciente, es propio de países altamente centralizados tanto política como administrativamente e inclusive en el plano económico, tal sería el caso en donde se reúne la centralización política o gubernamental con la centralización administrativa, como en varios países latinoamericanos, entre ellos México. Es casi seguro que este modelo no haya tenido lugar en algún periodo prolongado —si es que hubo alguno— en Angloamérica; sin embargo es pertinente, citando a nuestro autor que:

Las características del modelo de autoridad absoluta deben ser claras... Una de ellas es la premisa de que los gobiernos estatales y locales dependen totalmente de decisiones de alcance nacional a las que llegó el gobierno nacional, o poderosos intereses económicos. O alguna combinación de ambas cosas. Una segunda premisa —agrega— asevera que las instituciones políticas no nacionales, como gobernadores, legisladores estatales y alcaldes, han alcanzado una condición cercana a la atrofia total. Una tercera premisa dice que las funciones desempeñadas antes por estos órganos, convertidos hoy en reliquias, se han fusionado en un sistema jerárquico centralizado.<sup>90</sup>

Las características del modelo de autoridad inclusiva, que hace alusión no sólo a una fuerte centralización sino a RIG que correrían fundamentalmente del centro a la periferia con una escasa reorientación en el sentido Inverso y con una también escasa participación de la ciudadanía, excepción hecha quizá a los denominados grupos de Interés.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p 114.

Finalmente, con relación al tercer modelo de autoridad traslapante y con una relación de interdependencia y autoridad negociada, cabría afirmar que es el que describe con mayor objetividad el proceso y secuencia que siguen actualmente las RIG, tanto en los Estados Unidos, que es el país estudiado por Wright, como el de otros países, en particular cuando el modelo centralizado se encuentra ampliamente desgastado. Respecto a las características de este tercer modelo, que ciertamente es más representativo, nuestro multicitado autor señala las siguientes:

- Un poder limitado y disperso;
- Áreas de autonomía moderadas e inciertas;
- Un alto grado de interdependencia potencial o real;
- Competencia y cooperación simultáneas;
- Relaciones de regateo e intercambio;
- La negociación como estrategia para llegar a un acuerdo.

Acerca de este modelo es pertinente tener en cuenta que tiene implícito un enfoque competitivo de cuasimercado y elección pública a decir de Wright, en virtud de que un número mayor de jurisdicciones, instancias y entidades gubernamentales se encuentran en juego, lo que además atiza y cataliza un esquema cooperativo y competitivo.

## **5.2 Relevancia creciente de las relaciones Intergubernamentales**

Las RIG como campo de estudio representan un tema de relativa actualidad, en virtud de que también es reciente la necesidad de fortalecer y promover mecanismos más ágiles, expeditos y de coordinación entre el gobierno fede-

ral, los de las entidades federativas y de los municipios; pero también el proceso de expansión de los asuntos públicos asumidos de manera compartida entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil, es decir que éstos últimos son atendidos no con carácter de exclusividad por parte del Estado y de las administraciones públicas; desde luego, el proceso de desarrollo político de la sociedad influye de manera creciente en el fortalecimiento de los aludidos asuntos públicos. En el siguiente apartado analizamos brevemente algunos aspectos específicos que ponen de relieve el estudio de las RIG.

### **5.3 Del modelo centralizado a la cultura de la descentralización**

La centralización político-administrativa y económica que aún prevalece en el país es, para decir lo menos, un producto de varios siglos; en efecto el modelo promovido por el Estado Español en la época de la Nueva España fue a todas luces fuertemente centralista, aspecto que se agudizó con el cambio dinástico español y consecuente entronización de la Casa de Borbón, que a través del regalismo, del establecimiento del sistema intendencial y debilitamiento de las formas y dispositivos de gobierno local, logró elevar a niveles altos la centralización arriba aludida. Durante el México independiente la trayectoria de éste también es una larga carrera a la centralización que alcanzó en la época porfiriana una amplia centralización que dio lugar al denominado *estilo personal de gobernar* (Cosío Villegas, 1975) con que se ha conducido este país desde antiguo.

El siglo recientemente concluido y una vez superado el ajuste de cuentas que representó el movimiento armado que tuvo como escenario temporal el segundo decenio, mejor conocido como la Revolución Mexicana, dieron cuenta de una profunda centralización que conjunta las dos categorías o tipos de centralización empleadas por Alexis de Tocqueville: la centralización gubernamental y la centralización administrativa que dan como resultado una hipercentralización. En este escenario el modelo que mejor ajusta a la realidad mexicana hasta años muy recientes es el de autoridad inclusiva, donde prevale-

ce una relación de dependencia casi total y una pauta de autoridad esencialmente jerárquica, en este caso, de las administraciones locales —estatal y municipal— respecto al gobierno y a la administración federal y como consecuencia un anestesiamiento e inhibición de la iniciativa de la sociedad civil.

La centralización político-administrativa que se desarrolló en el país tocó extremos que rayan en la exageración, así por ejemplo Rolando Barrera al referirse en el ámbito de los gobiernos subnacionales al relevo y defenestración de gobernadores señalaba hacia 1996:

El poder centralista y centralizado que ejerce el Presidente —de la República— en todas las esferas de la vida política del país, y que incluye, desde luego, el control sobre los gobernadores, se manifiesta desde la elección hasta la conclusión de su encargo. Precisamente la vida política del gobernador está en manos del Presidente quien asume un papel de superior jerárquico al evaluar su actuación, peso e influencia y su contribución al modelo del ejercicio y mantenimiento del poder político. Así, el Presidente puede decidir cuándo un gobernador debe concluir su mandato o cuándo debe ser relevado. Puede decidir también qué destino le espera a un exgobernador, en tanto si continúa su carrera política o la ha concluido, o por lo menos suspendido durante el mandato presidencial.<sup>100</sup>

Existen actualmente algunos indicadores de que la centralización se ha atenuado en algunos aspectos como el relevo de gobernadores, en otros aspectos ya hemos comentado algunos de los cambios que vive el régimen político mexicano que plantea una nueva relación entre los poderes públicos, el desgaste en el aludido estilo personal de gobernar y la limitación de las facultades extraconstitucionales del presidente, con lo cual existe una tendencia a que las RIG en nuestro país puedan ajustarse paulatinamente al modelo de autoridad traslapante.

<sup>100</sup> Barrera Zapata, Rolando. *Poder y Autonomía de los Gobernadores en México*. Toluca, Estado de México, IAPEM, 1997, p 35.

## 5.4 Reforma política

Indudablemente la reforma política y la reforma del Estado que se han promovido en México desde la segunda mitad de la década de los setenta, producto de causas internas y externas, ha aportado su cuota para consolidar la emergencia de nuevos actores sociales y políticos. Es sabido el proceso tan acelerado de deslegitimación que vivía el régimen en la década aludida, en el plano político-electoral se tenía un escenario en donde aquél había entrado en una fase claramente endogámica, habida cuenta que prácticamente no tenía contrincantes y los que había exhibían una extrema debilidad, además la sociedad expresaba su insatisfacción de múltiples maneras, guerrilla incluida, así se impulsó una reforma política y a continuación la denominada reforma del Estado. Sobre el particular Rebolledo Gout apunta:

La versión simplificada de la crisis de los años setenta y ochenta es la aparición de nuevos actores económicos y políticos, nuevas demandas y nuevos intereses excluidos de los contextos "normales" del prestigio, el conocimiento y el uso del poder estatal. Por ello, su expresión fue la del agotamiento del patrón de comportamiento vigente y la modificación de las condiciones en torno a las cuales se definían las relaciones entre el Estado y la sociedad, que abarca a los sectores o clases "tradicionales" y a los nuevos grupos.

El fenómeno central que unifica la atención de la reforma del Estado —agrega Rebolledo— es el encuentro con el creciente pluralismo en todos los ámbitos de la vida de México. Es claro que la nueva vía tendría que reconocer, a la vez, la creciente diversidad y complejidad social, y los límites del Estado y los partidos políticos para representar y atender a esa población.<sup>101</sup>

La reforma política y la del Estado son consecuentes con los cambios que presenta la sociedad mexicana de fin del siglo XX e inicios del XXI y se han

<sup>101</sup> Rebolledo Gout, Juan. *La Reforma del Estado en México*. México, FCE, 1983, pp 18-19.

traducido en la incorporación de nuevos actores sociales y políticos al juego político, en la ciudadanía y profesionalización de los procesos político-electorales, en una pluralidad sin precedentes en el México contemporáneo, pero también en la dilatación del espacio público ocupado ahora tanto por las instituciones gubernamentales como por las de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, en lo que compete a las RIG se ha evidenciado la necesidad de su fortalecimiento en un escenario donde la negociación y la coordinación son un imperativo.

Hoy asistimos de manera alentadora a una nuevo esquema de participación y reordenamiento democrático que debe ser plenamente ponderado a fin de tender hacia nuevos estadios de desarrollo político y social tan necesarios en las condiciones que hoy vive el país; tal situación ha sido planteada categóricamente por Uvalle Berrones en los siguientes términos:

México ha vivido, en los últimos 27 años, procesos que apuntan por un mayor auge de las prácticas que se orientan por la senda de la democratización. Los vínculos Estado-sociedad son objeto de rearticulación, lo cual provoca que las estructuras del poder pierdan su carácter de estatua de sal. Es un hecho innegable la emergencia de nuevas fuerzas y energías ciudadanas, mismas que influyen en el reacomodo de la vida pública para que sea más abierta, competitiva e intensa. *Existen nuevos grupos y demandas que ocupan un lugar significativo en el centro de los procesos del poder y ello constituye un cambio entre las realidades que en otros tiempos daban cuenta de un estatismo que adormecía la iniciativa de los ciudadanos y las que en la actualidad testimonian el reencuentro de los ciudadanos con sus organizaciones y el espacio de lo público.*<sup>102</sup>

<sup>102</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, "La Importancia del Cambio Político en México y su Influencia en el Gobierno y la Administración Pública", en Revista *Convergencia*, Año 5, Núm. 18, mayo-agosto de 1998, p 17, cursivas nuestras.

## 5.5 Fortalecimiento del federalismo

El federalismo mexicano que arranca tímidamente desde 1824 cobra en los años recientes nuevos bríos, es decir, que continúa el proceso de construcción iniciado desde dicho año. En las condiciones prevaletentes en el fin de siglo que tiene como factores esenciales una sociedad más plural y abierta, una vida local más dinámica y un espacio público redimensionado y en proceso de expansión donde conviven nuevos actores sociales y políticos, el denominado nuevo federalismo cobra a su vez nuevas peculiaridades ante escenarios presentes y prospectivos inéditos, así como ante una memoria histórica densa y cargada de experiencias aprovechables. Acerca del nuevo federalismo Faya Viesca efectúa apuntamientos sugestivos, así cuando plantea nuevas enmiendas al artículo 40 constitucional en torno a un federalismo cooperativo e interdependiente, en virtud que "el Federalismo mexicano ha pasado ya de una separación expresa entre Federación y Estado, a un sistema de cooperación, de Interdependencia y colaboración entre la Federación y los estados" propone, entre otras, las siguientes:

"Con la finalidad de que los estados y los municipios concurren en la formación de la voluntad política nacional y de las tareas gubernamentales de la República, se instituye el Federalismo cooperativo e interdependiente, como fórmula política, orgánica y funcional, a fin de que las administraciones públicas de la federación, de los estados y de los municipios puedan actuar cooperativa e interdependientemente en una serie de programas del gobierno federal. Este Federalismo cooperativo e interdependiente tiene el propósito de mantener el equilibrio entre la centralización indispensable y la descentralización necesaria de la Administración Pública Federal. Este Federalismo obliga a la federación, a los estados y a los municipios, a actuar bajo el principio de fidelidad federal, que se traduce en la voluntad de mantener unas amistosas relaciones federales entre ellos, y de asumir con fidelidad federal los compromisos contraídos entre ellos con un ánimo y con una actitud constructiva de colabora-

ción en sus relaciones federales. Es decir, que la federación, los estados y los municipios, se deban entre sí y al conjunto una fidelidad federal que los obligue a cumplir sus obligaciones constitucionales y hacer valer sus derechos...<sup>103</sup>

En suma, el federalismo mexicano y sus tendencias actuales apuntan en el sentido de lograr en efecto, una mayor interdependencia, cooperación y negociación como fórmula necesaria, pero quizá aún insuficiente para consolidar un desarrollo más integral y equitativo en el conjunto de las entidades federativas, y desde luego se trata de un escenario en donde las RIG encuentran un cauce más ágil y legítimo.

Sin embargo, a nivel de las relaciones en particular entre el gobierno federal y los gobiernos municipales, el federalismo aún no ha logrado el desarrollo deseable, tal lo expresa la ya citada Victoria E. Rodríguez al asentar que:

Aunque la Constitución y los códigos legales de México hacen hincapié en el "municipio libre" y su autonomía en lo que se refiere a sus propios asuntos, el sistema político tan centralista ha impedido tradicionalmente que los municipios ejerzan la libertad y la independencia que les prometiera la Constitución... no puede refutarse la percepción generalizada de la aplastante centralización del sistema político mexicano; como hemos visto —apunta—, la estructura clientelista del sistema se extiende desde el presidente hasta los niveles más bajos del gobierno municipal.<sup>104</sup>

Tal situación, consideramos ha empezado a cambiar y deberá cambiar de manera radical en los próximos años, en particular a partir de que la sociedad mexicana empieza a pasar de su tradicional calidad de objeto a sujeto de la política y la administración en este país.

<sup>103</sup> Faya Viesca, Jacinto, "Impulso a un Nuevo Federalismo", en *Revista AMEINAPE*, núm. 1, enero-junio de 1996, Querétaro, Qro., México, 1996, p 128.

<sup>104</sup> Rodríguez, Victoria E. *La descentralización en México*. De la reforma municipal a op cit., p 87.

### 5.5.1 Los procesos de descentralización

La descentralización política y administrativa constituye otro de los procesos que se viven hoy en el México contemporáneo que inciden de manera favorable en el establecimiento y desarrollo de RIG más fluidas y necesarias, además de buscar un mayor consenso de las fuerzas políticas y sociales emergentes de modo que éstas se involucren de manera creciente en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas y en una gestión social que tenga mayor impacto y beneficio en el conjunto de lo social.

Es sabido que diversos sectores han sido particularmente definidos para ser objeto de acciones de descentralización: salud, educación, agricultura y desarrollo rural, turismo, construcción y mantenimiento de Infraestructura educativa, educación para los adultos y gestión ambiental, son algunos de aquéllos donde se han dado pasos fundamentales para su consolidación.

Se ha afirmado que "parte esencial del nuevo federalismo es la descentralización, entendida ésta como la transferencia de funciones y medios de las dependencias federales al estado y a los municipios. Así, para avanzar hacia la concepción moderna de nuestra forma federal de gobierno, las partes acuerdan impulsar la descentralización de recursos fiscales y programas públicos, bajo criterios de eficiencia y equidad de los bienes y servicios que se prestan a las comunidades; se pacta también fortalecer el municipio libre, a fin de mitigar las disparidades en su desarrollo, con el propósito de que la integración nacional se funde en ayuntamientos fuertes, base de gobiernos estatales sólidos".<sup>108</sup>

Acercas del federalismo y la descentralización existen similitudes y diferencias que vale la pena tener en cuenta, así "mientras que el primero es un fenómeno jurídico-político que se caracteriza por la organización que hace el

<sup>108</sup> "Mecanismos de coordinación y colaboración intergubernamentales en el Estado de Sinaloa", en INAP. *La Administración Local en México*. México, 1997, tomo III, p 249.

poder constituyente de autonomías originarias —y propias de los sujetos que las detentan— la descentralización supone la transferencia, dentro de un mismo estado ya existente, de funciones y facultades a autonomías creadas por el poder central constituido y dotadas por él de atribuciones que en su favor cede con diversos propósitos, entre los que destacan el de desahogar un ejercicio administrativo —que tiende a congestionar el centro— y el de acercar a los ciudadanos la prestación de servicios y la ejecución de trámites, para hacer más eficiente la gestión y beneficiar a las sociedades locales".<sup>106</sup>

Con el impulso a las acciones de descentralización por parte del gobierno federal en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas surgen de manera fundamental las RIG, en virtud de que se establecen e implementan modalidades de coordinación, controles y otras medidas que se inscriben en el contexto de estas relaciones. Cabe destacar que los sectores que han sido objeto de descentralización, son particularmente susceptibles a la participación de la ciudadanía y de los grupos organizados, se perfila así una mayor corresponsabilidad en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas; de igual manera es fundamental que los tomadores de decisiones incorporen nuevos elementos para brindar mayor calidad e impacto a las citadas políticas.

Los diversos sectores que han sido objeto de acciones descentralizadoras: educación, salud, desarrollo rural, turismo, etcétera comprometen fundamentalmente a entidades federativas; sin embargo el gobierno y administración municipal no quedan fuera, es más, es quizá en este ámbito en donde de mayor medida se podrá evaluar una genuina descentralización, lo que será de manera paralela a un mayor involucramiento de grupos, organizaciones y ciudadanía en el ámbito local, todo lo cual perfila un gobierno, administración y gestión de una complejidad creciente, tanto en las RIG que se están definiendo como en la acción cotidiana misma.

<sup>106</sup> Díez de Urduvía F., Xavier, "El Nuevo Federalismo Mexicano", en *Revista AMEINAPE*, op cit., p 111.

## 5.5.2 Fortalecimiento municipal

El fortalecimiento municipal que es un viejo anhelo de la sociedad mexicana también constituye otro de los factores que ponen de relieve el estudio de las RIG, además de ser hoy uno de los elementos clave en la denominada Reforma del Estado, y fundamentalmente un requisito *sine qua non* para tender hacia un desarrollo integral y sustentable.

La reforma al artículo 115 constitucional de 1983 buscó entre otros objetivos brindar mayor precisión a los servicios y cometidos a cargo de los gobiernos y administraciones municipales, además de incluir o más bien refrendar la facultad reglamentaria del municipio, así como la de definir novedosas formas que permitan a los municipios allegarse mayores recursos financieros; otras acciones han sido la descentralización, en su momento del denominado ramo 26 y la creación del ramo 33, en donde las comunidades se ven beneficiadas; sin embargo, se antoja que dichas medidas son insuficientes para tender hacia un auténtico fortalecimiento municipal. Será con el concurso decidido de la participación ciudadana y con un renovado compromiso de las entidades federativas y del gobierno federal como se logrará tal objetivo; en este ambiente las RIG tienen un papel destacado desde la perspectiva de hacer efectivo un federalismo cooperativo e interdependiente.

Sin duda, es en el ámbito municipal donde es más urgente el impulso a unas RIG ágiles y equitativas que propicien la cooperación entre el gobierno nacional, el gobierno de las entidades federativas y los municipios; asimismo, otras de las modalidades que se requiere reforzar consiste en la cooperación intermunicipal, la cual se encuentra poco desarrollada en nuestro medio; el municipalista Ruiz Alanís, al abordar el tema de las relaciones intermunicipales ha destacado que estas "han sido una opción olvidada casi por completo en nuestro país, no obstante que los problemas municipales tienden a rebasar los límites de éstos. A diferencia de las relaciones intergubernamentales que vinculan en forma vertical al municipio con el Estado al que

pertenezca y con la federación, se conocen pocos casos de relacionamiento institucional entre los municipios, es decir de relaciones de carácter horizontal".<sup>107</sup> Tal situación no favorece el desarrollo de municipios en un momento en que la conurbación se está dando de manera creciente, particularmente cuando ésta involucra más de dos municipios. Asimismo el autor citado señala que el tipo de coordinación aludida permitiría enfrentar con mayor éxito problemas comunes como los de la contaminación ambiental, los derivados de la propia conurbación y muchos inherentes a la prestación de los servicios públicos, lo anterior genera la necesidad de estudiar, analizar e impulsar nuevas formas de RIG tanto en un plano vertical como horizontal.

Finalmente, es importante tener presentes las recientes reformas al artículo 115 constitucional que formalizan el carácter de gobierno de los municipios y ayuntamientos mexicanos, cuestión que se le había venido negando desde que México surge como nación independiente y que el constituyente del 17 no fue capaz de plasmar en la tercera constitución federal aún vigente. En dicha reforma se añaden nuevas facultades y atribuciones a los municipios como la asociación entre dos o más municipios de una o más entidades federativas, lo que en el plano de las RIG tiene un particular significado; asimismo, podrán actualizar el valor de los predios de su jurisdicción con las consecuencias financieras que de ello se desprende; cobrar impuesto predial a organismos descentralizados asentados en su territorio, etcétera; en suma, las reformas de conjunto, constituyen un marco más enriquecido para el fortalecimiento de los municipios y de las RIG en el país.

## **5.6 La sociedad abierta-participativa-contestataria**

Uno de los procesos y fenómenos más significativos de nuestro tiempo consiste en el papel crecientemente protagónico de la sociedad civil en el des-

<sup>107</sup> Ruiz Alanís, Leobardo, "Las Relaciones Intermunicipales", en Sandoval Forero, Eduardo A., Roberto Gómez Collado y Jorge Gómez Tagle F. [coordinadores]. *El Municipio Mexicano de Cara al Siglo XXI*. Toluca, Estado de México, 1993, p 49.

partar de la misma; hoy la sociedad mexicana ha dado muestras de mayor dinamismo y como sociedad abierta y plural encuentra mayores cauces para hacerse presente, para exigir y reivindicar sus derechos, para manifestar sus preferencias. Lo anterior tiene muchas implicaciones e impactos en la acción gubernamental en los tres ámbitos de gobierno, en virtud de que las decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto o a sectores importantes de la misma deben tomarse con el concurso de ésta, o bien evaluando los impactos *ex ante* y *ex post* del resultado de dichas decisiones.

En el espacio y campo de las RIG, las decisiones que afectan a más de un orden de política, gobierno y administración no pueden ser tomadas a espaldas de la ciudadanía, de la opinión pública, ni tampoco a la hora de la implementación y evaluación de políticas, se debe prescindir de la energía social medida en términos de participación; asimismo, rendir cuentas de los resultados obtenidos de la gestión gubernamental a cargo de unas administraciones públicas es un ejercicio que demanda crecientemente la sociedad.

La participación ciudadana como expresión del desarrollo de la democracia constituye un factor esencial, si bien las modalidades o tipologías de la participación son diversas, en el ámbito de la nueva gobernabilidad la participación ciudadana tiene particular importancia. Alicia Ziccardi, por su parte, ha destacado tres tipos de participación: la ciudadana, la social y la comunitaria, la primera "se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado", y en general la participación destaca nuestra autora:

Es un componente central de la democracia, puesto que si bien suele considerarse que el primer escalón de la misma es el voto, en tanto derecho universal de los ciudadanos a elegir a sus representantes, la participación agrega a esta forma de gobierno su capacidad de ser gobierno de todos los ciudadanos.<sup>106</sup>

<sup>106</sup> Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1998, p 28.

Siguiendo los planteamientos de María del Socorro Arzaluz, la participación ciudadana tiene al menos tres modalidades: a) clientelar-corporativa, b) participación ciudadana en el modelo gerencial, c) gestión participativa.<sup>109</sup>

No cabe duda que las transformaciones actuales de nuestro régimen y sistema político, así como el desarrollo de las capacidades ciudadanas en torno a la construcción de una sociedad más democrática y a la ampliación del espacio de lo público, ha puesto el acento en la participación ciudadana y, por tanto, en las modalidades en que esta se expresa.<sup>110</sup>

Finalmente, en el presente subapartado conviene tener presente la vinculación entre la participación ciudadana, desarrollo de la sociedad civil y la ampliación del espacio de lo público o simplemente lo público, sobre lo que Uvalle ha llamado la atención.

Lo público es, un objeto de estudio que exige ser investigado con base en las nuevas realidades que la sociedad y la administración pública viven. Son realidades donde el Estado no es ya el protagonista de antaño. Son realidades donde la sociedad civil ha optado por la economía de mercado y por la existencia de una vida pública que permita la participación armónica y respetuosa de las organizaciones privadas, gubernamentales y públicas.<sup>111</sup>

En suma los asuntos públicos han tomado y tomarán una nueva dimensión a partir de la actividad cada vez más dinámica de la sociedad civil y sus grupos organizados, así participación ciudadana, ampliación del espacio público y administración pública en donde su naturaleza pública se refuerza y en-

<sup>109</sup> Consúltense, Arzaluz Solano, María del Socorro. *Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl* (1997-2000). Toluca, Estado de México, IAPEM, 2002, en especial pp 35-72.

<sup>110</sup> Ver, además, Olivos Campos, René. *La participación ciudadana en la tarea de gobernar: el caso del estado de Michoacán 1988-1996*. Morelia, Michoacán, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1998, particularmente pp 39-57.

<sup>111</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. Toluca, Estado de México, IAPEM, 1997, pp 186-187.

fatiza, constituyen elementos fundamentales que se manifiestan en los tres órdenes de gobierno y que están presentes en el proceso mismo de diversificación y multiplicación de las relaciones y gestión Intergubernamental.

## **5.7 El proceso constructivo de las relaciones intergubernamentales en México**

Las RIG en México han tenido un proceso de construcción en los hechos y de manera deliberada, en un primer gran momento se considera que éstas se desarrollaron sin el concurso de la sociedad y además, en paralelo al proceso de edificación del propio Estado mexicano; desde esta perspectiva adoptaron la forma que en última instancia era necesaria para consolidar un Estado con una tradición colonial de tres siglos; sin embargo, es pertinente tener en cuenta que el origen del federalismo mexicano estuvo marcado también por los Intentos de una mayor autonomía de varias de las hoy entidades federativas del país. Desde luego, las RIG también se identificaron con la forma de Estado que se fue perfilando, no hay que olvidar que durante la primera mitad del siglo antepasado se ensayó también la forma de Estado unitario, y en la segunda mitad de aquél, tuvo cabida inclusive un efímero imperio —El Segundo Imperio—.

Hacia finales del siglo XIX y principios del XX, los dispositivos de política y gobierno que se concretaron, a través de las cuales el ejecutivo federal estableció las relaciones con los órdenes de gobierno y administración prevalecientes: el federal y el estatal, habla cuenta que constitucionalmente no existía el orden de gobierno municipal, fueron en lo fundamental los definidos desde el gobierno central, recuérdese en este contexto la figura del jefe político, genuina correa de transmisión entre la Instancia federal y el espacio local; quizá no exista dispositivo que exprese con mayor nitidez la naturaleza y carácter de las relaciones prevalecientes en el régimen político mexicano, en el cierre del siglo XIX e inicios del siguiente.

Es pertinente destacar que las relaciones político-administrativas que se implantaron en la segunda mitad del México declimonómico, constituyeron en buena medida el caldo de cultivo en que se incubó el movimiento revolucionario de principios del siglo XX; sin embargo, la Revolución Mexicana y su secuela no fueron suficientes para establecer unas RIG que propiciaran la participación abierta de la sociedad mexicana. Es hasta la segunda mitad del presente siglo cuando en el ambiente aún de un modelo altamente centralizado se impulsan RIG en donde no sólo participa la Federación, sino también las entidades federativas, y más recientemente cuando éstas se dan en el contexto de la vertiente de coordinación definida en la Ley de Planeación. A continuación pasamos revista brevemente a las formas y mecanismos de coordinación Intergubernamental que se han implantado y desarrollado a lo largo de los últimos 25 años.

### **5.7.1 Formas de coordinación intergubernamental**

En lo fundamental existen dos formas o tipos de coordinación Intergubernamental, la de carácter político-administrativa y la de orden económico-financiera. En la primera modalidad se busca evitar, o al menos atenuar, la fuerte concentración de funciones a cargo de la administración pública federal, y tiene su fundamento constitucional en las facultades concurrentes entre los órdenes de gobierno federal y estatal, tal es el caso de los servicios de salud, educación, asentamientos humanos, cultura política, registro nacional de población, prevención y readaptación social, protección civil, asuntos religiosos, documentos y archivos municipales y servicios migratorios.<sup>112</sup> Cabe destacar que en las funciones antes aludidas, el gobierno y la administración municipal tienen una participación que va en ascenso.

La segunda modalidad corresponde a la coordinación económica y financiera, la cual está directamente vinculada al papel que cubre el Estado mexica-

<sup>112</sup> Consúltase: Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. *Gobierno y Administración Municipal en México*. México, 1993, pp 497-569; y Martínez Cabañas, Gustavo. "La Administración ... en González Saavedra, María Teresa, et al, op cit., p 206.

no en cuanto a su cometido redistributivo de la riqueza social y de rectoría económica, así como en la política fiscal, asunto que requiere de una delicada coordinación, lo que ha dado lugar a los Convenios de Coordinación Fiscal. Acerca de la presente modalidad, Martínez Cabañas ha destacado que:

Una de las estrategias más importantes del gobierno mexicano en materia de política económica y que se manifiesta en el aspecto de coordinación, es la planeación, entendida ésta como una acción conjunta de los sectores público, privado, social y de toda la sociedad en su conjunto, a efecto de enfrentar los graves problemas que ha originado el modelo de desarrollo económico que hemos adoptado y sus relaciones con el exterior, la centralización, la desigualdad económica de las regiones y la crisis general de la economía mexicana.<sup>113</sup>

### **5.7.2 Mecanismos e instrumentos de coordinación intergubernamental**

La coordinación intergubernamental en México en el último cuarto de siglo, ha desarrollado una serie de formas, mecanismos e instrumentos que en sus rasgos fundamentales pueden sintetizarse en las siguientes:

*Comités Promotores del Desarrollo Económico.*- a principios de la década de los setenta, se estableció por primera vez en el Estado de Yucatán un Comité Promotor del Desarrollo Económico (COPRODE), buscando lograr la concurrencia de los órdenes de gobierno y administración federal y estatal, así como de la sociedad, con el objeto de impulsar el crecimiento y desarrollo económico; posteriormente se amplían a un mayor número de entidades federativas, tanto por la necesidad de afinar la coordinación como por el reconocimiento implícito de lograr un desarrollo económico más equitativo en el país. En 1980 se lleva a cabo una Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la extinta Secretaría de Pro-

<sup>113</sup> Martínez Cabañas, Gustavo, *Ibid.*

gramación y Presupuesto, con el fin de efectuar un balance respecto de su funcionamiento y resultados, producto de la cual se plantearon cinco recomendaciones: 1) definir la participación de los COPRODES en la estrategia de desarrollo nacional y regional; 2) adecuar los objetivos, integración y funciones de los COPRODES en congruencia con la participación que se les definiera en las estrategias de desarrollo nacional y regional; 3) actualizar el fundamento jurídico de los COPRODES; 4) incluir en el convenio único de coordinación los términos de concertación entre los gobiernos estatales y federal, para la estructuración y operación de los COPRODES; 5) promover las modificaciones y ajustes pertinentes en los esquemas y procedimientos de las administraciones estatales y federal para que los comités se integraran y operaran adecuadamente y fueran considerados sus esfuerzos y acciones en la toma de decisiones por parte de ambos órdenes de gobierno. Finalmente, en febrero de 1981 los COPRODES son transformados en Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).

*Los Comités de Planeación para el Desarrollo.*- Su creación obedeció al pronto desgaste de los COPRODES, a sus limitaciones, vacíos, tamaño (el gran número de integrantes de dichos comités acabó por hacerlos inoperantes) y los propósitos consiguientes de mejorar la coordinación Intergubernamental, elevar su eficacia y eficiencia, así como de brindar una mayor participación a los gobiernos estatales en la planeación del desarrollo económico y social. En este último rubro conviene destacar, siguiendo a Martínez Cabañas que, "también se incorporaron a los COPLADES programas y acciones... como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el Programa de Productos Básicos, la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres".<sup>114</sup>

*Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.*- Desde la década de los veinte se inició la celebración de convenciones nacionales fiscales que se continuaron

---

<sup>114</sup> *Ibid.*, p 213.

en 1933 y 1947. En la década de los años setenta se perfila el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) a partir de convenios de coordinación fiscal entre la Federación y los Estados que abarcaron rubros relativos al Impuesto sobre Ingresos mercantiles y el impuesto sobre la renta; sin embargo, es con base en la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal que se da pie a la creación del sistema antes aludido.

Con la implantación del SNCF se buscó además establecer un mecanismo más racional de ingresos compartidos por los tres órdenes de gobierno, así como una administración y organización con responsabilidad compartida; sin embargo, la gestión fundamental recayó en el gobierno federal.<sup>115</sup>

Actualmente se busca atenuar la fuerte centralización fiscal prevaleciente, a través de la descentralización de los denominados Ramo 26 y 33; no obstante, la federación continúa teniendo un fuerte peso en la distribución de los recursos correspondientes.

*Convenios Únicos de Coordinación.*- Se establecieron formalmente en 1976 e iniciaron su operación en 1977; en sus orígenes, a decir de Sánchez Gochicoa, "el Convenio fue un mecanismo de transferencia de recursos financieros a las administraciones estatales para ejecutar programas y obras con criterios y normas de operación establecidas y supervisadas por dependencias y entidades federales".<sup>116</sup> Tales convenios tuvieron repercusiones importantes para el impulso al desarrollo de obras de diverso género, entre las cuales hay que mencionar, desde mejoramiento de la vivienda y espa-

<sup>115</sup> Desde la década de los setenta se empezó a desarrollar un nuevo sistema de coordinación fiscal y presupuestal entre la federación, los estados y los municipios. En este sentido, muchos programas han involucrado algún grado de coordinación entre los tres distintos niveles de gobierno. Sin embargo, este sistema fue haciendo gradualmente que la relación entre las capacidades fiscales, programáticas y de gasto recayeran sobre la federación. Consecuentemente, la coordinación se convirtió en una herramienta muy eficiente para una fuerte centralización administrativa y política. Méndez Martínez, José Luis, "Estudio Introductorio", en Weigert, Dell S. *op. cit.*, p 41.

<sup>116</sup> Sánchez Gochicoa, Antonio, "La coordinación del gasto público. Experiencias y perspectivas del Convenio Unico de Desarrollo". Ponencia presentada en el Foro sobre Coordinación Fiscal, IEPES, PRI, México, 4 de marzo de 1988, *Ibid*, *apud*, p 37.

cios públicos, casas de cultura, cárceles y penitenciarías, carreteras estatales, aeropistas, entre otras; acerca de los CUC. Por su parte, Pichardo Pagaza ha destacado que :

La primera etapa del convenio único de coordinación (CUC) se inició con la transferencia de programas federales de Inversión para obras de infraestructura social y económica de alcance local. Desde el punto de vista jurídico los convenios únicos de coordinación representaron un nuevo esfuerzo, en la época moderna, de sistematizar las relaciones entre las tres esferas de gobierno.<sup>117</sup>

*Convenios Únicos de Desarrollo.*- Como consecuencia de las reformas constitucionales de 1983, los CUCs se transformaron en CUDs; así, éstos últimos se convirtieron en el instrumento central de la política de desarrollo regional del gobierno federal establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, lo cual se buscó "a través de la coordinación de los ejecutivos federal y estatal, para la realización de programas y acciones tendientes a lograr el desarrollo estatal, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional"; asimismo, señala Méndez Martínez, "La nueva definición de los CUD de 1984 trató de reforzar a los Coplades como los únicos canales permanentes de coordinación entre las instancias federal, estatal y municipal".<sup>118</sup> Finalmente, como es sabido, los CUD se transformaron a partir de 1992 en Convenios de Desarrollo Social (CDS) y se redefinieron varios de sus objetivos, refrendándose, por cierto, la centralización en el manejo y distribución de los recursos financieros.

## **5.8 Las relaciones Intergubernamentales como factor de desarrollo**

El gran marco del federalismo, el protagonismo creciente de la sociedad civil, las transformaciones del régimen político, el desgaste del tradicional presi-

<sup>117</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la nueva administración pública de México*. México, INAP, Volumen I, , 2002, p 60.

<sup>118</sup> *Ibid.*

dencialismo mexicano, la emergencia de nuevas fuerzas políticas, el redimensionamiento de los sectores público, privado y social, impactan profundamente las relaciones entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como las relaciones de éstos con la sociedad civil en su conjunto, con la sociedad y grupos regionales y con la comunidad local. No es casual entonces, que los asuntos públicos sean compartidos y atendidos de manera ascendente tanto por instancias, dependencias y entidades del gobierno federal, por los gobiernos de las entidades federativas y por los gobiernos municipales, así como por organizaciones de la sociedad; de esta manera se expresa en el espacio de lo público su dilatación y complejización.

De igual manera, las relaciones gubernamentales están encontrando nuevos cauces, el estilo tradicional de administración y gestión de las mismas donde ha campeado un manejo centralizado del gobierno federal con respecto a las entidades federativas y municipios, o de las segundas frente a los terceros, se está transmutando por otro, donde la participación de los gobiernos y las administraciones locales y el de la ciudadanía es más definitorio en el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas a seguir, así como del destino de los recursos que se encuentran en juego.

Hoy es un imperativo que las políticas públicas constituyan una práctica y una estrategia en el desarrollo de las RIG, que se traduzca tanto en el fortalecimiento del federalismo, de un desarrollo más integral y desde luego, en la consecución del buen gobierno. Asimismo, el proceso de desarrollo de las RIG estará cruzado por una participación creciente tanto de los tres órdenes de gobierno y administración, como de los sectores privado y social.

Tal es el panorama que a nuestro parecer muestran en lo fundamental las RIG en nuestro país. En nuestro siguiente capítulo procederemos al análisis de las tendencias actuales de los gobiernos subnacionales en cuanto a sus procesos políticos, de administración y gestión públicas en el contexto de la globalización, como factor esencial en el problema y objeto de estudio que hemos abordado en el trabajo de investigación.

## **Capítulo VI**

# **Tendencias actuales en el gobierno, administración y gestión en gobiernos subnacionales en México en el contexto de la globalización**

**M**últiples transformaciones, cambios, procesos económicos, políticos y sociales se están generando al interior de los gobiernos y administraciones públicas locales en las últimas dos décadas, a los que se añaden las implicaciones provenientes tanto del ámbito nacional como del entorno internacional dada la nueva dinámica, exigencias, reformas económico políticas en el primer caso, así como la acentuación a los procesos de globalización y mundialización en el segundo, lo que de conjunto es expresión clara de la aceleración del tiempo histórico, producto de las aplicaciones de la tercera revolución científico-tecnológica, de la nueva división internacional del trabajo que se ha estado imponiendo, al menos desde la segunda mitad de la década de los ochenta, y de otros cambios como los derivados del resquebrajamiento de la extinta Unión Soviética, de la caída del Muro de Berlín, y de la capacidad de que dan muestra las sociedades de las regiones que integran el mapa mundial en donde se percibe una emergencia de la sociedad civil. También resulta esencial tomar en consideración el conocimiento acumulado, genuina herencia de las generaciones pasadas, que hoy es posible recuperar e incrementar con el apoyo de medios electrónicos y microelectrónicos cuyas aplicaciones cotidianamente se multiplican. Claramente se ha hecho mayor énfasis en el estudio y análisis de los gobiernos y administraciones públicas nacionales, y en menor medida a los gobiernos subnacionales, en nuestro caso, relativos a las entidades federativas y municipios. En el segundo caso, este ha recibido una atención creciente por parte de entidades académicas, paragubernamentales y gubernamentales, en tanto que el primero —el estatal—, ha sido menos cultivado.

No es exagerado afirmar que son los gobiernos locales los que en mayor medida, guardadas las proporciones, están sufriendo cambios en su interior. Es en éstos donde, en primer lugar, se dio la alternancia política y el hoy opositor Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta en lo que corresponde a la integración de sus legislaturas locales; los estados de Baja California, Aguascalientes, Estado de México, Chihuahua, etcétera, son ejemplo de ello. En Baja California en 1989 tuvo lugar la primera de las alternancias a nivel de un ejecutivo estatal; de entonces a la fecha, se han venido desencadenando luchas electorales que paulatinamente van desbancando al PRI de su tradicional hegemonía. En el plano municipal los cambios no son menos intensos, toda vez que es en éste ámbito donde la alternancia se ha estado manifestando con más frecuencia que en los otros dos órdenes de gobierno, como era de esperarse, en virtud sólo de los aspectos cuantitativos (en enero del presente año existía un total de 2 429 municipios en el país<sup>119</sup>); asimismo, es de destacarse que desde la reforma al artículo 115 constitucional de 1983 se generalizó el principio de representación proporcional en la conformación de los ayuntamientos de los municipios mexicanos, lo que de inmediato provocó que las diversas fuerzas políticas contaran con mayores posibilidades de estar representadas en el órgano colegiado de gobierno que representa el H. Ayuntamiento, recuérdese que a partir de 1977 el principio de mayoría relativa sólo era aplicable a los municipios con una población mayor a 300, 000 habitantes, es decir, a unos cuantos. De igual manera es relevante señalar que en el estado de Oaxaca se ha elevado a nivel constitucional el principio de *usos y costumbres* en la renovación de ayuntamientos, lo que alcanza una cobertura de poco más de 450 municipios.

Lo anteriormente señalado es sólo una aproximación a los cambios que se han venido expresando en el plano local derivado de la reformas económi-

<sup>119</sup> Ver Flores Cuenca, Miguel Ángel, "Numeralla municipal", en *Revista IAPEM*, No. 51, enero-abril de 2002, pp 333-336.

co-políticas que han tenido lugar en nuestro medio, así la Reforma Política que se promovió desde 1977 que en sus orígenes fue básicamente electoral, a la distancia ha demostrado que era un requisito *sine qua non* para dar lugar a un conjunto de ajustes a cual más interesantes y de amplia repercusión en la vida política del México de hoy, tales como impulsar las condiciones para la creación de un sistema de partidos; pluralizar la vida nacional; institucionalizar a la oposición, de hecho se requería de manera imperiosa su participación, toda vez que el régimen atravesaba por una pérdida acelerada de legitimidad; ciudadanizar los procesos político electorales; crear organismos autónomos cuyo objeto central está precisamente en la administración y gestión de dichos procesos, tales como el Instituto Federal Electoral (IFE), los institutos estatales electorales de las 31 entidades federativas y el del Distrito Federal; crear instancias para dirimir las diferencias y delitos en los procesos aludidos, como es el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los equivalentes en los estados federados.<sup>120</sup> A la referida Reforma Política hay que añadir la denominada Reforma del Estado, como se ha calificado a la serie de ajustes a diversos aspectos de la vida política del país a partir de finales de la década de los años ochenta y cuyas acciones han estado orientadas a replantear las relaciones del Estado con la sociedad; a impulsar una nueva gestión pública; a redimensionar el tamaño del Estado y de su administración pública –tanto la centralizada como la descentralizada o paraestatal–; a vitalizar la vida local tanto de entidades federativas como de los municipios; a promover la privatización y enajenación de entidades paraestatales; y a brindar una mayor autonomía relativa al Poder Judicial, entre otras de las acciones promovidas.

<sup>120</sup> Arnaldo Córdova, por su parte ha señalado que "La reforma política tuvo el efecto instantáneo, no de dividir, sino de pluralizar a los mexicanos. Un sistema de partidos, aunque lentamente, comenzó a desarrollarse. Nuevas opciones políticas comenzaron a atraer a los ciudadanos y el viejo dominio corporativo del partido oficial (PRI) comenzó a diluirse. En 1988 –añade–, casi la mitad de los ciudadanos votaron por esas nuevas opciones. Esto representó un auténtico desastre para el gobierno y su partido, acostumbrados como estaban a dominar casi sin oposición a la sociedad mexicana". Córdova, Arnaldo, "La globalización y el estado mexicano", en Valero, Ricardo. *Globalidad: una mirada alternativa*. México CELAG, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, p 244.

Es pertinente destacar que durante el periodo al que hacemos referencia, en materia de desconcentración y descentralización político-administrativa, se han llevado a cabo acciones de ésta índole en varios sectores de la administración pública federal que han impactado fuertemente la vida y actividad en las entidades federativas y de los municipios, tales como los sectores de salud, desarrollo rural, turismo, educación, ecología, construcción y mantenimiento de infraestructura educativa, educación para los adultos, etcétera, lo que, sin duda, ha transferido mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos subnacionales.

Por lo que corresponde al ámbito económico, las transformaciones habidas son, por decir lo menos, de amplia cobertura. Entre las que es indispensable destacar el abandono ascendente del antiguo modelo económico proteccionista prevaleciente en el país, también conocido como de sustitución de importaciones o de crecimiento hacia adentro, orientado a la promoción y desarrollo del mercado interno, el cual sufre cambios radicales a partir de 1985-86 al sentarse premisas fundamentales que perfilarán años más tarde la firma de tratados de libre comercio, me refiero a la solicitud y consecuente aceptación de México para ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). En el periodo sexenal de Salinas de Gortari el impulso a la apertura comercial negociada constituyó, a todas luces, uno de sus grandes proyectos, así se dio paso a la negociación, firma y puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio con Chile, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); asimismo se impulsaron las negociaciones con el Grupo de los Tres (Venezuela, Colombia, México) y con Bolivia fundamentalmente.

En el plano social el surgimiento de nuevos actores sociales y político-sociales representa una de las características del México actual, la creación de organizaciones civiles, no gubernamentales, político-religiosas y del denominado tercer sector es expresión, no cabe duda, del fortalecimiento paulatino y ascendente de la sociedad civil que encamina a la sociedad mexicana hacia una más abierta, plural y diferenciada.

En suma los cambios y transformaciones políticas, económicas y sociales habidas en el periodo objeto de análisis son múltiples y variadas, en el presente centraremos el desarrollo del capítulo fundamentalmente en las implicaciones hacia los gobiernos y administraciones públicas de las entidades federativas y de los municipios. En primer lugar abundaré en las transformaciones en los planos económico, político y social en las últimas dos décadas, a continuación efectuaré algunos planteamientos en torno a las denominadas nuevas administración y gestión públicas y sus expresiones en los gobiernos subnacionales; a título de caso específico comentaremos algunas de las acciones y procesos que están teniendo lugar en la vida municipal del país; como penúltimo apartado planteamos algunos de los retos y desafíos que desde nuestra perspectiva tendrán que enfrentar los gobiernos locales en los próximos años.

## **6.1 Transformaciones económicas, políticas y sociales en el México contemporáneo**

El abandono del modelo económico proteccionista y el arribo a otro de franca apertura hacia el exterior es quizá uno de los cambios que hemos presenciado en el país a partir de mediados de la década de los ochenta, así, como es sabido, se tienen actualmente firmados tratados de libre comercio con países de Norte, Centro y Sudamérica, con la Unión Europea (UE) —el cual más bien es de naturaleza económico-política—, con Israel, con los países que aún forman parte de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), e inclusive se están avanzando negociaciones para establecer un tratado en este mismo rubro con Japón, y muy recientemente se ha anunciado oficialmente ya el inicio de negociaciones con Brasil, miembro actual del MERCOSUR, lo que vincularía a las dos naciones con economías más fuertes en la región latinoamericana. Las implicaciones de tan radical apertura son amplias, entre ellas habría que considerar al menos las siguientes: un saneamiento de las finanzas públicas y mayor disciplina en el ejercicio del presupuesto de egresos, —cuestión que es extensiva a los tres órdenes

de gobierno: federal, estatal y municipal— que significa hacer más con menos, o al menos, más con lo mismo, ya que de otra manera, las ventajas relativas derivadas de la firma y puesta en marcha de los tratados de libre comercio se tornarían prontamente en serias desventajas derivadas de un incremento de la tasa inflacionaria y, por tanto, del encarecimiento de las mercancías con las cuales se compete y se concurre al mercado mundial; una elevación forzada de la competitividad y de la productividad en las diversas ramas del sector productivo; un incremento de los estándares de calidad en la producción de bienes y en la prestación de servicios; la promoción de un proceso de diagnóstico de las potencialidades locales y regionales con el fin de desarrollarlas para alimentar y diversificar un mercado en expansión pero fuertemente competido; la reforma a los sistemas educativos, de instrucción, capacitación y actualización de cuadros técnicos y profesionales con una clara tendencia en la elevación de los estándares de calidad en la formación de cuadros, dada las alternativas que se abren para multiplicar los servicios en el ámbito internacional y la intensificación del intercambio en múltiples planos incluido el académico, todo lo cual eleva sustantivamente las exigencias del caso.

Arnaldo Córdova, ha explicado en torno a la globalización y sus implicaciones, que conviene tener en cuenta, que ésta es:

Ante todo, un proceso de economía política. Y, como tal, produce muchos efectos colaterales que acaban cambiando la faz de los propios Estados que la conducen. El caso de México —apunta— no podría ser la excepción. Conducida en un proceso de crisis permanente, la globalización no era una opción entre otras. Era la única salida posible para el país. Haberlo entendido fue un mérito indiscutible de los grupos gobernantes mexicanos. Pero muy pronto ellos mismos descubrieron que la globalización exigía toda una serie de reformas de todo tipo, económicas, políticas y sociales, que no estaban totalmente en grado de

llevar a cabo, porque todas ellas implicaban, de una u otra forma, limitar el enorme poder del que habían venido gozando.<sup>121</sup>

Así pues, a la par y de manera paralela al impulso a los procesos de apertura comercial fue necesario intensificar la Reforma Política y montar en ella la Reforma del Estado la cual, hasta donde se puede entender, es de mayores alcances que la primera, o bien la primera dio pie a la segunda. Por supuesto, los impactos de la globalización en México, también son de alcances difíciles, tales como la supresión de múltiples empresas pequeñas y medianas, disminución del empleo, salvo en las franjas donde se asentaron empresas maquiladoras buscando condiciones fiscales favorables y mano de obra barata, además de la ubicación geográfica de que dispone el país, aunque actualmente pareciera ser que dichas ventajas más bien son relativas, habida cuenta que muchas de aquellas han emigrado a Centroamérica, a China o a otras latitudes a donde encuentran mejores condiciones para sentar sus reales; asimismo los efectos de la tercera revolución científico-tecnológica como la robótica, la microelectrónica, etcétera, han contribuido a elevar la productividad, pero también a liberar fuerza de trabajo que entra a engrosar las filas de desempleados.

Por otra parte recuérdese que durante la década de los ochenta y principio de los noventa se obligó o presionó a los países subdesarrollados a apretarse más el cinturón y promover medidas de ajuste, Paulo Hidalgo sintetizaba éstas de la siguiente manera:

El conjunto de políticas que se han puesto en práctica, o están en los inicios de aplicarse, guardan una estrecha relación con las condicionantes de "saneamiento" que postulan instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Se pueden distinguir tres conjuntos de "paquetes de ajuste": (i) medidas de estabilización de corto

<sup>121</sup> *Ibid.*, pp 246-247.

plazo que están básicamente dirigidas a frenar la inflación, reducir el déficit en la balanza de pagos y bajar drásticamente el déficit de los respectivos gobiernos. (ii) Medidas de ajuste estructural de mayor complejidad que están orientadas a hacer más competitiva la economía. En este rubro se consideran políticas que van desde una liberalización del comercio internacional a una desregulación de los precios, reforma sustantiva de todo el sistema impositivo, etc. (iii) Medidas privatizadoras que buscan descargar al Estado del tradicional papel de propietario activo de empresas.<sup>122</sup>

En México las medidas sintetizadas por Hidalgo fueron ampliamente promovidas, incluso puede afirmarse que representaron un modelo por la ortodoxia con la cual fueron aplicadas, tales como la privatización de entidades paraestatales, la desregulación económica y administrativa, para citar algunas. El denominado Consenso de Washington que postulaba tales medidas tuvo amplia aplicación en México y en países de la región latinoamericana; sin embargo, desde el último tercio de la década de los noventa era claro que el mero achicamiento del Estado y su desburocratización no eran las medidas más adecuadas y pertinentes ante los procesos de empobrecimiento que se evidenciaban, por lo que se planteó un conjunto de medidas y acciones tendientes a atenuar tal estado de cosas, así, se habló de la Reconstrucción del Estado e instituciones como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) enarbolaron y promovieron tales tesis, en las que se recomendaba lo que representa una segunda generación de reformas orientadas a tales fines. José Juan Sánchez comentando la propuesta del CLAD apunta:

El diagnóstico actual afirma que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político

<sup>122</sup> Hidalgo, Paulo, "Reformas económicas y actores políticos en México y Chile. Un análisis exploratorio", en Merino Huerta, Mauricio (coordinador). *Cambio político y gobernabilidad*. México, CO-NACYT, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., 1992, p. 64.

y social de cualquier país, aún cuando hoy deba funcionar en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra. Y añade, siguiendo la citada propuesta: Para la reformulación estatal se sugiere tomar en consideración cuatro elementos específicos de la región: 1) la consolidación de la democracia; 2) la necesidad de retomar el crecimiento económico; 3) la reducción de la desigualdad social y 4) promover la reforma gerencial del Estado latinoamericano. *La reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten de manera exitosa los problemas de democratización, de desarrollo económico y distribución de la riqueza, así como el mejoramiento de su gestión pública.*<sup>123</sup>

De esta manera el debate en torno al Estado vs mercado no se ha agotado y todo indica que en los modelos económicos que se están proyectando para el siglo XXI el papel del Estado es de amplia relevancia, como lo demuestra que la iniciativa privada o el mercado sin regulación entran en procesos de una altísima corrupción y descomposición, como lo evidencian las quiebras de empresas de uno de los países tradicionalmente considerados como prototipos del capitalismo, los Estados Unidos y las empresas ENRON y WORLDCOM, entre otras.

En el plano político, los cambios que hemos presenciado y de los que, en muchos casos, además hemos sido protagonistas y que son resultado, sin duda, de las luchas, exigencias, acciones, procesos, movimientos que ha impulsado la sociedad mexicana, desde los que aún prevalecen en la memoria histórica colectiva como el movimiento estudiantil de 1968 o el de 1971, a los que se añaden los que desencadena la ya aludida Reforma Po-

<sup>123</sup> Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*. Investigación que se hizo acreedora a la Mención Honorífica del Premio IAPEM 2001 (Modalidad: Investigaciones teóricas y teórico-prácticas). Toluca, Estado de México, IAPEM, 2002, p 257, las cursivas son agregadas.

lítica, entre ellos que se perfila un sistema de partidos o aspectos como la integración del Frente Democrático Nacional (FDN) en 1988; la irrupción del movimiento zapatista en 1994; los resultados de las elecciones federales de 1997 y del 2000, entre otras, o las de corte político-administrativo como el impulso a la descentralización que ha brindado mayores opciones a las entidades federativas y municipios en materia de mayor vinculación con la sociedad de su entorno en sectores como los de salud y educación;<sup>124</sup> La promoción, con múltiples dificultades a una mayor profesionalización y establecimiento de servicios públicos de carrera, con todo y que tales acciones no eran funcionales al régimen anterior, dado que implicaba limitar la política de botín que caracterizó su actuar a lo largo de los poco más de 70 años en que se extendió temporalmente su permanencia.

Asimismo, es pertinente abundar en torno a algunos de los cambios esenciales que ha observado el régimen político mexicano en los últimos años que nos parece caracterizan al México contemporáneo y que, por lo demás, tienen múltiples implicaciones para los gobiernos subnacionales:

<sup>124</sup> Recientemente se ha señalado que "desde principios de los años ochenta, el gobierno federal de México se ha declarado a favor de la descentralización de algunas atribuciones a los órdenes estatales y municipales (Beltrán 1986). El primer paso importante en este sentido fue la aprobación de las reformas al Artículo 115 constitucional que entraron en vigor en 1983. Sin embargo, los cambios a partir de las reformas al marco legal no fueron tan impactantes como sus proponentes había esperado, al menos, de manera inmediata.

Tanto la desilusión como lo poco logrado por estas reformas como las esperanzas todavía altas de las posibilidades de una descentralización verdadera, dieron lugar a una de las políticas eje del gobierno del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), el *Nuevo Federalismo*. El objetivo principal de esta política —se apunta— fue esencialmente fortalecer el papel de los estados relativo a la federación. Luego, en 1999, como consecuencia del creciente pluralismo del país y la nueva balanza de poder entre los poderes ejecutivo y legislativo, un grupo de diputados federales, principalmente de partidos de la oposición, logró imponer otra reforma al mismo artículo 115 constitucional, corrigiendo, según sus autores, algunos pendientes en materia de descentralización. Rowland, Allison y Edgar Ramírez, "La descentralización y los gobiernos sub-nacionales en México". México, CIDE - División de Administración Pública, junio de 2000. Consorcio México-EUA para la Administración Pública Mejorada (PIPA): Temas claves de Políticas Públicas en Perspectiva Comparativa, Tema No. 2 *Descentralización y Gobiernos Subnacionales en México y en los E. U.*, preparado para el Consorcio PIPA por Victoria E. Rodríguez (LBJ School), Allison Rowland (CIDE), Y Peter M. Ward (LBJ School). Estas son algunas de las consideraciones que diversos analistas plantean en torno a la descentralización en México.

- a) Un nuevo equilibrio entre los poderes públicos, así, por primera vez en el país, la teoría de la división de poderes y de los equilibrios y balanzas, parece que empieza a cobrar vigencia, lo que se está traduciendo en que el poder contrapesa al propio poder, que al control interno se añade un control externo más vigoroso a cargo este último del poder legislativo, lo que es extensivo tanto al gobierno federal como a los de las entidades federativas y el Distrito Federal, aunque dicho sea de paso, no alcanza a entenderse la versión actualizada de la rivalidad histórica entre los poderes legislativo y ejecutivo y sus múltiples implicaciones que esperamos que ahora se torne en una genuina cooperación, las exigencias internas y externas así lo exigen;
- b) Acotamiento del poder estatal y redistribución del mismo en el ámbito de los órdenes estatal y municipal de gobierno y hacia la sociedad civil y los grupos de interés que, en nuestro caso tiene una serie de expresiones, tales como el tránsito de un fuerte presidencialismo a un régimen presidencial más acotado, me parece que la apreciación que en los sesenta planteaba Maurice Duverger, en el sentido de que los regímenes latinoamericanos no encajaban en el modelo de régimen presidencial clásico sino que en el de presidencialismos, así casi despectivamente, en virtud de su fuerte tendencia a la centralización, al autoritarismo, a la discrecionalidad en el ejercicio del poder e inclusive a sus tendencias golpistas, etcétera, ya no es en estricto sentido vigente;
- c) La pluralización creciente de los ayuntamientos y de las legislaturas locales; que ha obligado a los gobiernos estatales a incrementar su capacidad de negociación, aspecto que tiene que ser cada vez más transparente a la luz de una sociedad más exigente y contestataria; las gubernaturas son ganadas por diferentes partidos políticos, lo que también acontece en el caso del Distrito Federal con las delegaciones que lo integran. En suma, el arribo de gobiernos divididos en el escenario nacional y en perspectiva la consolidación de un sistema de par-

tidos constituye una cuestión en curso y no una mera expectativa, la institucionalización de la Incertidumbre, como también se ha calificado a los regímenes democráticos o en proceso de serlo, es una realidad en el país;<sup>125</sup>

- d) Continuación con los procesos de descentralización que ya cubren varios sectores y que ciertamente en la década de los ochenta representó una estrategia de administración de la crisis, hoy se han desarrollado condiciones favorables para continuar con tales procesos. Sobre este particular las entidades federativas requieren de asumir con imaginación, innovación y capacidad de negociación hacia el gobierno federal formas, estrategias y acciones tendientes a fortalecer y ampliar los servicios y atribuciones que les han sido transferidas por parte del gobierno federal;
- e) Coordinación y gestión de los procesos político-electorales tanto a nivel federal como en las entidades federativas y el Distrito Federal, a través de organismos autónomos con personal sujeto a una profesionalización continua y a una evaluación del desempeño, propio de organismos que se han calificado también como de Estado;
- f) Reconocimiento constitucional del carácter de gobierno de los municipios mexicanos a cargo de sus ayuntamientos, aspecto fundamental que se les había venido escamoteando desde la aparición misma del artículo 115 constitucional en 1917, así, es hasta la reforma de 1999 cuando se les otorga tal carácter, es decir 82 años después de que se legisló en la materia, a 178 años de que el país entra en la fa-

<sup>125</sup> "Un Gobierno central cuyo partido o partidos no controlan la mayoría de los Gobiernos regionales o locales es una forma de <<gobierno dividido>>. Así como la relación entre el presidente y la Asamblea cuando el primero no tiene mayoría absoluta en la segunda puede ser llamado gobierno dividido <<horizontal>>, la relación típicamente federal es un gobierno dividido <<vertical>>. La existencia de mayorías políticas diferentes y la cooperación entre el Gobierno central y los Gobiernos no centrales puede producir mayor utilidad social que el gobierno unificado". Colomer, Joseph M. "Las instituciones del federalismo", en *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, núm. 1, octubre de 1999, p 41.

se de nación independiente y libre, y a 480 años de que se creó el primer ayuntamiento en la Villa Rica de la Veracruz;

- g) Debate nacional en torno a una eventual reelección en los ayuntamientos, así como en el Congreso Federal y en las Legislaturas Locales, lo que debe estar acompañado de aspectos complementarios por demás necesarios como la revocación del mandato en el ámbito municipal;
- h) Fortalecimiento y profesionalización ascendente del poder judicial, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas;
- i) Nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad por vía del fortalecimiento paulatino del federalismo y continuidad en las acciones de descentralización ya aludidas;
- j) Diversificación e incremento de los interlocutores de los gobiernos federal y subnacionales como resultado de la creación y aparición de organizaciones no gubernamentales, civiles, asociaciones políticas, político-religiosas, etcétera;
- k) Reformas e innovaciones en el régimen municipal en varias entidades federativas (el ya referido reconocimiento del principio *de usos y costumbres* en la renovación de ayuntamientos en el estado de Oaxaca, el desarrollo del cuarto orden de gobierno y administración en el estado de Tlaxcala, creación de nuevos municipios en el estado de Chiapas, etcétera);
- l) Fortalecimiento del componente público de la administración y gestión públicas en contraste con el de baja intensidad prevaleciente en la fase relativa al modelo corporativo-clientelar;
- m) Tendencia incipiente pero irreversible para gobernar a través de políticas públicas, tanto desde el plano de la necesidad de incorporar nuevos elementos, análisis y estudios a fin de elevar la calidad de las

decisiones de política, como de apuntar y esforzarse por consensar las decisiones con los grupos afectados o favorecidos, y de lograr inclusive la participación social y ciudadana en la fase de implementación, evaluación y seguimiento de las políticas;<sup>126</sup>

- n) Sin duda el aspecto de mayor relevancia en cuanto a las transformaciones del régimen político mexicano, lo constituye la alternancia política en los tres órdenes de gobierno y fundamentalmente en el federal dado nuestro tradicional hipercentralismo y prevalencia, hasta hace dos años de lo que analistas externos denominaron dictadura perfecta o internamente régimen corporativo—clientelar, monarquía sexenal o simplemente sistema político mexicano.<sup>127</sup>

Tales pues, son algunos de los ajustes, cambios y transformaciones que caracterizan al régimen político mexicano, que no es poca cosa, se trata, ni más ni menos que de los logros de una sociedad en marcha, del producto de sus luchas y del despertar de una sociedad que en su momento Moisés Ochoa Campos calificó como sociedad anestesiada. Es importante ahora, que tal sociedad haga plena conciencia de que las cosas están cambiando en algunos aspectos inclusive de manera radical, una vez que esto suceda como ya lo están haciendo sectores importantes, se podrán aprovechar en mayor medida los beneficios y ventajas que se desprenden de una sociedad más democrática, tolerante y en donde sólo la imaginación, la creatividad y la iniciativa son los límites.

En este nuevo escenario la administración y gestión públicas en los ámbitos federal, estatal y municipal tienen un papel fundamental, sobre todo por-

<sup>126</sup> Véase: Moreno Espinosa, Roberto, "Federalismo, régimen político y alternancia política en México, hacia una mayor autonomización de las administraciones públicas de los estados federados", en *Revista Espacios Públicos*. Toluca, Estado de México, FCPyAP, año 5, No. 9, febrero 2002, pp 124-130.

<sup>127</sup> Gilberto Guevara apunta sobre el particular: "En los últimos años México ha dado pasos significativos hacia la construcción de un sistema democrático y el hecho más significativo de esta ruta ha sido indudablemente la alternancia en el poder ejecutivo que se produjo en julio del 2000". Guevara Niebla, Gilberto, "Novedades educativas de alternancia política", en *Educación 2001*, Revista de educación moderna para una sociedad democrática. Núm. 87, agosto 2002, p 8.

que su actividad y acción están dirigidas y orientadas hacia una sociedad compleja, abierta, plural, exigente, democrática y demandante, y el contexto mundial es ahora más competido y competitivo, además de las atribuciones y servicios que se han redefinido o devuelto a los gobiernos locales y como resultado se las transferencias del gobierno federal, así como las iniciativas que se generan en el seno mismo de los municipios y comunidades conjuntamente con la innovación que se da en su organización, procesos y vínculos con la sociedad civil del entorno.

En el plano social la conformación que observa la sociedad mexicana es ciertamente compleja, con amplios contrastes en la estructuración de las clases y estratos sociales; el modelo económico seguido ha dado pie a una concentración creciente de la riqueza, la tasa de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema tiene alcances preocupantes, habida cuenta de que casi el 50% de la población se encuentra en tal condición, así, es comprensible como el problema de la pobreza se ha ubicado ya como problema de seguridad nacional. No hay duda que la sociedad mexicana ha avanzado en su grado de diferenciación, pluralización y participación, sin embargo, el lastre que significa la pobreza en México constituye un dique real que limita los alcances y avances de la democracia en el país.

En la historia reciente se han impulsado programas tendientes a abatir y atenuar la pobreza, quizá el de mayores alcances fue el PROGRESA que se ha transformado en un Programa transexenal. Actualmente ha cambiado su denominación por el de OPORTUNIDADES y está recibiendo apoyo de parte de organismos supranacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lo que es consecuente con la política actual de tal institución.<sup>128</sup> Con dicho cambio de denominación también se ha aumentado su

<sup>128</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo está preparando un conjunto de estrategias, cuyo objetivo es guiar el trabajo del Banco en diversos campos del desarrollo en los próximos años. Durante este año 2002, se está trabajando en las estrategias fundamentales de Crecimiento Económico Sustentable y de Reducción de la pobreza y en las estrategias sectoriales de: Modernización del Estado, Desarrollo Social, Integración Regional y Competitividad. (BID, 2002)

cobertura, con todo, el problema de la pobreza continúa siendo prioritario, acciones como las que destaca el BID en los siguientes términos son fundamentales de concretar:

Más recientemente, los Jefes de Estado de la región se han comprometido a realizar esfuerzos adicionales para alcanzar las Metas Internacionales de Desarrollo, en particular la meta de reducir a la mitad la proporción de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema para el año 2015 respecto de los niveles de 1990. En términos de la equidad social, se deben reducir las grandes disparidades en los ingresos, en los activos (Incluyendo el capital humano), y en múltiples aspectos que constituyen un obstáculo para el desarrollo económico y social de la región.<sup>129</sup>

Así, la atención y el combate a la pobreza constituyen una prioridad para los tres órdenes de gobierno y para la sociedad civil en su conjunto, por supuesto los organismos supranacionales deben intensificar sus acciones y la aplicación de recursos para resolver tal problema, el compromiso y responsabilidad corporativa tienen un lugar fundamental en tan ingente problema, es más, esta tiene que ser debatida en múltiples niveles, instancias y foros para hacer una realidad dicha responsabilidad, toda vez que las corporaciones han centrado su interés hasta el momento esencialmente hacia incrementar la tasa de ganancia, contaminar el planeta y concentrar la riqueza, dejando de lado un compromiso que de hecho nunca debieron eludir.

En este mismo plano social la nueva conformación del espacio de lo público tiene un significado particular, desde la perspectiva de su ampliación, donde tienen cabida instancias, organizaciones, dependencias y entidades gubernamentales, así como las múltiples, variadas y versátiles organizaciones de la sociedad civil que están enfocadas y llamadas a participar en un compromiso y responsabilidad compartida, a fin de atender con un sentido de susten-

<sup>129</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, "Perfiles para las Estrategias Sectoriales", documento de consulta, 2002, p 1.

tabilidad los grandes problemas de nuestro tiempo. Sobre el particular Wolfhenson, presidente del Banco Mundial con relación a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo en agosto pasado destacó aspectos que corren y correrán a cargo de la sociedad civil en los países:

La sociedad civil por su parte puede dar voz a intereses dispersos y ofrecer una supervisión independiente de la actuación de los sectores público y privado y de las entidades no gubernamentales. Un sector privado con responsabilidad social, apoyado por un buen gobierno, debería poder generar incentivos para que las empresas pudieran compatibilizar la defensa de sus intereses con el progreso hacia los objetivos sociales y ambientales. Por su parte, la comunidad internacional debe trabajar unida en aspectos de interés mundial, como el cambio climático y la biodiversidad (Wolfhenson, 2002).

Se enfatiza, entre otras, acerca de la referida responsabilidad corporativa que pretende y busca incrementar el compromiso social y tender hacia un desarrollo sustentable por parte del sector empresarial, así como el papel que de manera creciente están asumiendo la sociedad civil y los grupos organizados respecto de el actuar de dependencias, entidades y organizaciones de los sectores gubernamentales y del sector privado.

También es importante destacar con el autor citado otros aspectos de gran relevancia y complejidad ante las necesidades, problemas y exigencias por enfrentar y asumir tales como los siguientes:

Los países en desarrollo tienen que fomentar la democracia, la integración y la transparencia al tiempo que construyen las instituciones necesarias para gestionar sus recursos. Los países ricos deben aumentar su ayuda, apoyar la reducción de la deuda externa, abrir sus mercados a los exportadores de los países en desarrollo y ayudar a transferir las tecnologías necesarias para prevenir las enfermedades y, especialmente, para aumen-

tar el uso eficiente de la energía y reforzar la productividad agraria (Wolfhenson, 2002).

Por su parte Bernardo Kliksberg refiriéndose a una gerencia social eficiente destaca la necesidad de “renovar los modelos conceptuales con los que se visualiza toda la problemática social en la región, y entre los temas que deben revisarse se halla el de la gerencia”; en este sentido plantea sintéticamente el enfoque de “gerencia social” en el cual desarrolla cinco aspectos fundamentales: sinérgico, participativo, descentralizador, adaptativo y el apelar al control social.<sup>130</sup>

La perspectiva en materia social constituye pues un factor de amplia relevancia, sobre todo en momentos en que existen exigencias y condiciones fundamentales para fomentar el capital social y humano.

## **6.2 La nueva administración y gestión pública en los gobiernos locales**

Las administraciones públicas de los gobiernos subnacionales enfrentan actualmente retos y desafíos inéditos derivados de las transformaciones económicas, políticas y sociales, así como del nuevo contexto internacional que se transforma a pasos acelerados. Cabe destacar que desde la década de los ochenta, los gobiernos estatales han firmado con el gobierno federal un conjunto de acuerdos, convenios con base en la vertiente de coordinación planteada en el antiguo Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), hoy de Planeación Participativa, en muchos de tales convenios los gobiernos estatales asumen nuevas responsabilidades.<sup>131</sup> De

<sup>130</sup> Ver Kliksberg, Bernardo. *Hacia una economía con rostro humano*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A., 2002, pp 95-96.

<sup>131</sup> Sólo como resultado de la firma y puesta en vigor del *Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa* de mayo de 1992, se transfirieron a los gobiernos de las entidades federativas más de 800 000 profesores integrantes del magisterio nacional y poco más de un millón de plazas, así como la infraestructura educativa y los recursos financieros correspondientes, si bien estos no han sido incrementados en función del crecimiento de la demanda en los estados como lo evidencian los intentos de revertir el *Acuerdo Nacional* aludido por parte de los gobiernos de Tlaxcala, en primer término, y posteriormente Oaxaca, se crean más condiciones para iniciativas por parte de los gobiernos y ciudadanía local.

Igual manera, el avance del proceso mundial de globalización ha abierto nuevas oportunidades a tales gobiernos, a la vez que les plantea nuevas exigencias. No es casual, actualmente enterarnos de que las clases política y empresarial de las entidades federativas promueven la inversión extranjera en sus respectivos estados y regiones e impulsan giras al exterior para tales efectos y otros de orden cultural, etcétera.

Una serie de aspectos que es fundamental de destacar consiste en las nuevas relaciones que también se están dando en los poderes públicos de los gobiernos locales, no son pocos los estados en donde la conformación de las legislaturas es desfavorable al partido político de que forma parte el jefe del poder ejecutivo estatal, lo que obliga a intensificar las negociaciones, concertaciones para mantener la gobernabilidad o impulsar decisiones que antaño eran prácticamente de oficio, las sociedades en las entidades federativas también han tendido a una diferenciación y pluralización; se ha fortalecido el control externo, por lo que la transparencia en el ejercicio público y la rendición de cuentas se torna en una exigencia creciente.

Puede afirmarse que en paralelo a los cambios en el régimen político nacional, los relativos a las entidades federativas también se modifican, las antiguas relaciones de subordinación hacia el gobierno federal y de autoritarismo, verticalismo y a veces hasta de ninguneo hacia los ayuntamientos se han transformado sustantiva y hasta radicalmente, es así indispensable llevar a cabo acciones de adaptación a las nuevas realidades.

A lo anterior hay que agregar que la vida municipal en las 31 entidades federativas se está fortaleciendo, así las relaciones entre los gobiernos estatales y municipales se han incrementado y diferenciado, por lo que a la relación y gestión intergubernamental, tradicionalmente de carácter vertical esencialmente, se está añadiendo otra de orden horizontal a lo que se agrega que en el espacio municipal están proliferando organizaciones de todo tipo que interactúan con los ayuntamientos; asimismo, las demandas y la acción ciudadana han

con los ayuntamientos; asimismo, las demandas y la acción ciudadana han presionado a los gobiernos de las entidades federativas, por lo que éstos han implementado programas de eficientización, simplificación administrativa, reformatado y fortalecido sus sistemas de evaluación y control, entre otros.

Conviene recordar que en la mayor parte de las entidades federativas se llevó a cabo una reestructuración de sus administraciones públicas hacia finales de la década de los setenta y principio de los ochenta, la cual contó con el apoyo y asesoría de la extinta Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, de entonces a la fecha, se ha continuado con ajustes posteriores derivados del incremento en las necesidades y complejidades locales, y también como resultado de la firma de convenios y acuerdos de descentralización y federalización con el gobierno federal. Otros factores que han aportado elementos importantes, se desprenden de la Reforma del Estado y de la económica que se han impulsado en el país, así, en el primer caso la privatización y desincorporación efectuada, tuvieron una manifestación en los estados federados que siguió en lo fundamental la senda marcada por el mencionado gobierno federal,<sup>132</sup> la desregulación y simplificación administrativa también ha tenido lugar, así como programas de desconcentración hacia el interior de los estados federados y los cambios en los regímenes políticos locales, a los que ya nos hemos referido sintéticamente, lo que marca definitivamente un tránsito profundamente significativo, si se toma en consideración, por un lado que los gobiernos estatales tienen que aprender a caminar por sí mismos, manteniendo genuinas relaciones de coordina-

<sup>132</sup> En el caso del Estado de México, es de llamar la atención que cuando en el ámbito federal se había iniciado el proceso de privatización de entidades paraestatales, en aquel tenía lugar un proceso de aumento, a tal punto que el universo de entidades paraestatales u organismos auxiliares, como se les denomina en dicha entidad federativa, llegó a contar en 1989 con una cobertura de 210 de dichos organismos. Ver González Valdez, Refugio. *El proceso histórico de redimensionamiento de la administración pública descentralizada en México. El caso del Estado de México, 1990-1993*. Toluca, Estado de México, 1994, consultar particularmente el capítulo IV, "La formación del sector auxiliar y el proceso de desincorporación en el Estado de México", pp 130-191. También puede consultarse: Barrera Zapata, Rolando y Ma. del Pilar Conzuelo Ferreira. *Dos décadas de cambios administrativos en el Estado de México. Estructuras y formas de organización*. Toluca, Estado de México, UAEM, 1991. El ya citado Refugio González Valdez ha continuado analizando el sector auxiliar en el Estado de México en otro de sus trabajos: *Privatización y Bienestar Social en el Estado de México, 1990-1999*, Toluca, Estado de México, IAPEM, 2001, pp 113-136.

Igual manera, el avance del proceso mundial de globalización ha abierto nuevas oportunidades a tales gobiernos, a la vez que les plantea nuevas exigencias. No es casual, actualmente enterarnos de que las clases política y empresarial de las entidades federativas promueven la inversión extranjera en sus respectivos estados y regiones e impulsan giras al exterior para tales efectos y otros de orden cultural, etcétera.

Una serie de aspectos que es fundamental de destacar consiste en las nuevas relaciones que también se están dando en los poderes públicos de los gobiernos locales, no son pocos los estados en donde la conformación de las legislaturas es desfavorable al partido político de que forma parte el jefe del poder ejecutivo estatal, lo que obliga a intensificar las negociaciones, concertaciones para mantener la gobernabilidad o impulsar decisiones que antaño eran prácticamente de oficio, las sociedades en las entidades federativas también han tendido a una diferenciación y pluralización; se ha fortalecido el control externo, por lo que la transparencia en el ejercicio público y la rendición de cuentas se torna en una exigencia creciente.

Puede afirmarse que en paralelo a los cambios en el régimen político nacional, los relativos a las entidades federativas también se modifican, las antiguas relaciones de subordinación hacia el gobierno federal y de autoritarismo, verticalismo y a veces hasta de ninguneo hacia los ayuntamientos se han transformado sustantiva y hasta radicalmente, es así indispensable llevar a cabo acciones de adaptación a las nuevas realidades.

A lo anterior hay que agregar que la vida municipal en las 31 entidades federativas se está fortaleciendo, así las relaciones entre los gobiernos estatales y municipales se han incrementado y diferenciado, por lo que a la relación y gestión Intergubernamental, tradicionalmente de carácter vertical esencialmente, se está añadiendo otra de orden horizontal a lo que se agrega que en el espacio municipal están proliferando organizaciones de todo tipo que interactúan con los ayuntamientos; asimismo, las demandas y la acción ciudadana han

presionado a los gobiernos de las entidades federativas, por lo que éstos han implementado programas de eficientización, simplificación administrativa, reformado y fortalecido sus sistemas de evaluación y control, entre otros.

Conviene recordar que en la mayor parte de las entidades federativas se llevó a cabo una reestructuración de sus administraciones públicas hacia finales de la década de los setenta y principio de los ochenta, la cual contó con el apoyo y asesoría de la extinta Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, de entonces a la fecha, se ha continuado con ajustes posteriores derivados del incremento en las necesidades y complejidades locales, y también como resultado de la firma de convenios y acuerdos de descentralización y federalización con el gobierno federal. Otros factores que han aportado elementos importantes, se desprenden de la Reforma del Estado y de la económica que se han impulsado en el país, así, en el primer caso la privatización y desincorporación efectuada, tuvieron una manifestación en los estados federados que siguió en lo fundamental la senda marcada por el mencionado gobierno federal,<sup>132</sup> la desregulación y simplificación administrativa también ha tenido lugar, así como programas de desconcentración hacia el interior de los estados federados y los cambios en los regímenes políticos locales, a los que ya nos hemos referido sintéticamente, lo que marca definitivamente un tránsito profundamente significativo, si se toma en consideración, por un lado que los gobiernos estatales tienen que aprender a caminar por sí mismos, manteniendo genuinas relaciones de coordina-

<sup>132</sup> En el caso del Estado de México, es de llamar la atención que cuando en el ámbito federal se había iniciado el proceso de privatización de entidades paraestatales, en aquel tenía lugar un proceso de aumento, a tal punto que el universo de entidades paraestatales u organismos auxiliares, como se les denomina en dicha entidad federativa, llegó a contar en 1989 con una cobertura de 210 de dichos organismos. Ver González Valdez, Refugio. *El proceso histórico de redimensionamiento de la administración pública descentralizada en México. El caso del Estado de México, 1990-1993*. Toluca, Estado de México, 1994, consultar particularmente el capítulo IV, "La formación del sector auxiliar y el proceso de desincorporación en el Estado de México", pp 130-191. También puede consultarse: Barrera Zapata, Rolando y Ma. del Pilar Conzuelo Ferreira. *Dos décadas de cambios administrativos en el Estado de México. Estructuras y formas de organización*. Toluca, Estado de México, UAEM, 1991. El ya citado Refugio González Valdez ha continuado analizando el sector auxiliar en el Estado de México en otro de sus trabajos: *Privatización y Bienestar Social en el Estado de México, 1990-1999*, Toluca, Estado de México, IAPEM, 2001, pp 113-136.

ción en contraste a las aludidas de subordinación tradicionalmente imperantes; tal situación ya se ha estado expresando con las manifestaciones de los gobernadores de las entidades federativas a negociar con la federación no de manera individual, sino colectivamente, aspecto que en nuestra opinión debe tender hacia relaciones menos asimétricas entre la federación y los gobiernos estatales.

En la dirección antes mencionada se inserta la conformación durante el mes de octubre del 2002 de la llamada Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), la cual logró aglutinar a 21 gobernadores de los partidos políticos PRI y PRD y que de manera coordinada se plantearon negociar con el ejecutivo federal la devolución de hasta 40 000 millones de pesos; sobre el particular es pertinente tener presente que con anterioridad a la CONAGO se había conformado la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO), experiencias que ciertamente tienen mucho de inédito en el México contemporáneo, y que, por lo demás son expresión de nuevas formas de relación entre los órdenes de gobierno inherentes a un régimen que empieza a remontar el antiguo corporativismo, clientelismo y verticalismo.

De igual manera los municipios están en las posibilidades de fortalecerse a través de las figuras de asociación y cooperación intermunicipal para lograr un efecto sinérgico en un juego en donde todos ganan.

Otro aspecto que es importante destacar en el ámbito de los estados en la materia administrativa o quehacer sustantivo, radica en que éste se encuentra en un proceso de diversificación significativo, a tono con las necesidades actuales. Algunos de los sectores que se han ampliado o diversificado en las últimas dos décadas —a título de ejemplo—, son los siguientes:

- a) En materia de gestión ambiental que ha dado lugar a que se creen nuevas Secretarías de Estado, se reformen éstas, o bien se creen or-

ganismos descentralizados para atender los problemas ecológico-ambientales, así en el caso del estado de Querétaro se cuenta con la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología y el Organismo Público Desconcentrado Centro Queretano de Recursos Naturales, creado el 12 de abril de 1990; el estado de Quintana Roo, dispone de la Secretaría de Infraestructura, Medio Ambiente y Pesca; el estado de Sinaloa, por su parte, cuenta en la organización de su administración pública centralizada con la Secretaría de Desarrollo Social, Medio Ambiente y Pesca; el estado de Sonora dispone de la Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología cuenta, además dentro de la organización del sector paraestatal con el Instituto del Medio Ambiente y el Desarrollo Sustentable del Estado de Sonora, creado por Decreto del Congreso No. 120 el 15 de julio de 1996; el estado de Tabasco atiende los asuntos ambientales a través de la Secretaría de Desarrollo Social y Protección Ambiental y de los organismos y entidades: Coordinación Inter-Institucional para el medio Ambiente y el Desarrollo Social, así como con el Centro de Interpretación de la Naturaleza (YUMKA). En el caso del estado de Tlaxcala las cuestiones ambientales son atendidas a través de una de las dependencias denominadas de apoyo, a saber: la Coordinación General de Ecología. Los ejemplos citados, a más de expresar los cambios en las estructuras gubernamentales orientadas a atender problemas relativamente recientes, van conformando una estructura que apunta a promover un desarrollo sustentable.

- b) Los asuntos vinculados al transporte representan, asimismo, una actividad que se está manifestando con mayor vigor en entidades que observan procesos de urbanización crecientes, tales como los estados de Jalisco, México, Nuevo León y Puebla para mencionar quizá los más representativos. En el primer caso, el estado de Ja-

IlSCO cuenta con la Secretaría de Vialidad y Transporte que "Es la autoridad reguladora en materia de tránsito y vialidad, y entidad operativa y de coordinación en materia de transporte (Art. 37ª LO-PEJ); en el caso del Estado de México conviene destacar que "Las principales transformaciones durante el periodo 1989-1993 se dieron en las áreas de protección al ambiente y de comunicaciones y transportes. Se creó la Secretaría de la Contraloría y se fusionó la Secretaría de Finanzas con la Secretaría de Planeación, para constituir a la Secretaría de Finanzas y Planeación en 1989. En 1991 se crearon la Secretaría de Ecología y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la Secretaría de Gobierno se elevó a rango de Secretaría General de Gobierno; y la Secretaría de Trabajo cambió su denominación por la de Secretaría de Trabajo y de la Previsión Social".<sup>133</sup> En esta misma entidad federativa durante el año 2001 se crearon la Secretaría de Asuntos Metropolitanos y la Secretaría de Salud; y a partir de enero del 2002, se crea la Secretaría de Desarrollo Social y se reedita, de manera actualizada, la antigua Coordinación de Apoyo Municipal con el nombre de Coordinación de Estudios Municipales. El estado de Nuevo León atiende los problemas y asuntos públicos vinculados al transporte, a través de la Subsecretaría de Transporte que cuenta con dos Direcciones: de Transporte y de Planeación y Normatividad. Finalmente, en los casos que ejemplificamos, el estado de Puebla dispone para los mismos efectos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En suma, las condiciones contemporáneas plantean a las administraciones públicas locales la apertura o readaptación de dependencias centrales, de organismos auxiliares o entidades paraestatales, además de poner en práctica otras formas de atender los asuntos públicos característicos de una nueva gobernabilidad.

<sup>133</sup> Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). *La Administración Local en México*. México, Tomo II, 1997, p 261

### 6.3 La Innovación en gobiernos y administraciones municipales

No cabe duda que las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999 expresan los cambios que se han venido desarrollando en el país en el ámbito municipal y de la vida local en su conjunto, en la segunda se reconoce el carácter de gobierno a los municipios mexicanos a cargo de sus respectivos ayuntamientos, lo cierto es que hoy se manifiesta una amplia actividad política, administrativa y de innovación en buena parte de los 2,429 prevaletentes en el país. Existe, desde luego, una amplia disparidad y asimetrías entre estos, habida cuenta que los hay desde municipios que rebasan los dos millones de habitantes de carácter metropolitano, hasta municipios rurales y aquellos en los que el principio de *usos y costumbres* es plenamente vigente, lo cierto es que la tipología municipal prevaletente en el país, expresa en alto grado las peculiaridades regionales y locales.

Respecto del concepto de innovación, conviene tener en cuenta las precisiones planteadas por Enrique Cabrero, David Arellano y Ma. de Lourdes Amaya, quienes recuperan el concepto vertido por C. Dávila: "... el hacer nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera"<sup>134</sup>, a lo que añaden que en el concepto de innovación organizacional se asume "como el elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras, comportamiento y relaciones con el contexto) que puede ser capaz de afectar la "agencia" organizacional"<sup>135</sup>

<sup>134</sup> Cfr. Cabrero, Enrique, David Arellano y Ma. de Lourdes Amaya, "Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad", en Cabrero Mendoza, Enrique, David Arellano y Arturo del Castillo. *Reformando al Gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*. México, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p 149.

<sup>135</sup> *Ibid*, p 153. "El concepto de agencia se refiere al *locus* de calculabilidad e interpretación construido por los actores en estructuras organizacionales y en su símbolos culturales de acción en una relación de interpenetración actor-estructura (Giddens, 1984; Glegg, 1990; Arellano, 1992)", *Ibid*.

En un aspecto más específico, la innovación en el ámbito municipal se ha definido "como un proceso detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal, capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión municipal".<sup>136</sup> Tales son algunas ideas y planteamientos en torno a la innovación organizacional e innovación municipal, aspectos que desde nuestra perspectiva se añaden a la revitalización política que se vive en los municipios mexicanos desde el lejano año de 1977 que con motivo de la Reforma Política propició que se inclara un proceso de pluralización de la vida político local que recibió impulsos fundamentales con la reforma al artículo 115 constitucional en 1983 y muy recientemente en el ya citado año de 1999, así, política, administración y gestión se sintetizan y se transforman en el ámbito del tercer orden de gobierno; sin embargo, es importante destacar que tales aspectos aún se ven inhibidos por la presencia de los siguientes factores o elementos: a) limitada profesionalización de los cuadros al servicio del municipio; b) escasos avances en materia de implantación de un servicio público de carrera en el ámbito municipal; c) insuficiencia de recursos financieros; d) limitadas potestades fiscales de parte de los municipios; e) resistencia a debatir la posible extensión del periodo de los ayuntamientos o bien la reelección de éstos, conjuntamente con las condiciones de una posible revocación de mandato; f) limitado desarrollo político de la ciudadanía que propicie una genuina participación social y ciudadana, etcétera.

No obstante las limitaciones o a pesar de ellas, los ayuntamientos, administraciones públicas municipales y ciudadanía en el espacio municipal, han impulsado un conjunto de acciones, proyectos y procesos inscritos en aspectos vinculados al desarrollo municipal, al fortalecimiento y eficientización de la gestión municipal, así como a la construcción de la vida democrática

<sup>136</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, con la colaboración de Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez Mendoza. *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, 1995, p 31.

en el ámbito de los municipios, entre otras acciones orientadas en ese sentido; me parece, en este caso que se trata de los inicios de una nueva fase de la vida municipal en México que tiene sus premisas recientes durante las dos décadas pasadas y que en el momento actual se proyectan a un momento de alta relevancia.

Conviene mencionar que en materia de innovación municipal o experiencias afines y tomando como referencia el *Premio Gobierno y Gestión Local* correspondiente a 2001 coordinado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Administración Pública, fueron registradas 479 experiencias municipales, lo que representa que poco más de una quinta parte del total de los municipios de México consideraron haber impulsado acciones en la materia que nos ocupa, lo que de suyo es alentador. Concretamente cabe referir el perfil de los municipios, proveniencia partidaria o de otra naturaleza y contenido de los casos participantes:

Se recibieron programas muy diversos. Diverso en su origen Geográfico (28% del norte del país, 48% del centro, y 24% del sur); diversos igualmente por el tipo de municipio que participó (51% municipios chicos, 17% municipios medianos, y 32% municipios grandes); también diversos por el partido en el poder en esos municipios (27% del PAN, 50% del PRI, 17% del PRD, 5% gobernados por "usos y costumbres", y 1% por otras agrupaciones políticas).<sup>137</sup>

En cuanto al tipo o contenido del programa con el cual se participó, el panorama es el siguiente:

... Desarrollo económico local (10%); medio ambiente (9%); educación (7%); infraestructura municipal (14%); modernización de la administración pública (7%); modernización financie-

<sup>137</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*. México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal/Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, CIDE, Fundación Ford., 2002, pp 26-27.

ra (4%); política social (6%); participación ciudadana (15%); planeación urbana (3%); salud pública (8%); seguridad pública (8%); y servicios públicos (9%).<sup>138</sup>

Es palpable la actividad desplegada por los municipios mexicanos en la búsqueda por lograr mejores resultados, movillar a la ciudadanía, impulsar el desarrollo económico, asociarse o cooperar con otros municipios para lograr un efecto sinérgico favorable a los participantes en la mejora del medio ambiente y equilibrio ecológico, así como modernizar su administración, el camino por andar, no obstante es aún largo y dilatado.

#### **6.4 Los retos y desafíos en los albores del siglo XXI**

Los albores del siglo XXI constituyen el escenario temporal que marca una nueva fase para los gobiernos subnacionales en México, se ha arrancado ya un momento en que el corporativismo, clientelismo y autoritarismo del pasado no se reeditarán con la agudeza en que los hemos presenciado y vivido, la fuerte subordinación de los gobiernos estatales respecto del ejecutivo federal ha pasado a una donde la coordinación, negociación y los acuerdos marcarán la pauta, lo que es deseable que se dé en las relaciones entre los gobiernos de las entidades federativas y los municipios asentados en las mismas.

Se abren enormes retos y desafíos para los gobiernos subnacionales entre los que apunto los siguientes, lo que desde luego no agota la agenda del caso:

- a) Fortalecer la vida democrática en sus respectivas jurisdicciones, lo que tiene como requisito *sine qua non* la modernización, eficientización y transparentación de la gestión pública, un acercamiento con la sociedad civil y sus grupos organizados orientado a la formulación e implementación de políticas públicas;

<sup>138</sup> *Ibid.*, p 27.

- b) Proceder a la profesionalización de los cuadros de la administración pública estatal y municipal y a intensificar dicho proceso en aquellas entidades y municipios en los que ya se hayan iniciado acciones y actividades en tal dirección;
- c) Incrementar de manera fundamental las relaciones y gestión intergubernamental con los órdenes de gobierno federal y estatal, así como con otros municipios de la propia entidad federativa o de diferentes entidades federativas acudiendo a las figuras de asociación y cooperación intermunicipal, es decir brindar mayor cobertura a las relaciones de carácter horizontal, además de las tradicionales de orden vertical teniendo, claras las reglas del juego en ambos casos;
- d) Impulsar ampliamente la desconcentración y descentralización al interior de sus respectivas jurisdicciones;
- e) Promover con base en un conocimiento amplio de sus potencialidades y de una coordinación con los órdenes de gobierno arriba mencionados el desarrollo económico de sus localidades;
- f) Impulsar el desarrollo del capital humano y el capital social, en particular en el presente siglo que se ha calificado como el siglo del conocimiento;
- g) En virtud de los cambios fundamentales que observa nuestro régimen político, en donde se perfila una mayor autonomía para entidades federativas y municipios que favorecen el desarrollo del federalismo, es esencial que ambos órdenes de gobierno conformen una agenda conjuntamente con el gobierno federal respecto de las atribuciones facultades y cometidos que competen a cada uno, a través de una negociación clara, madura y con los elementos y argumentos fundamentales a fin de lograr mejores resultados que se traduzcan en beneficios integrales.

- h) En suma el aumento en la capacidad de gobierno y desarrollo institucional es un imperativo impostergable que marca la sociedad mexicana del siglo XXI.

Así pues, los cambios y transformaciones en los ámbitos económico, político y social en las últimas dos décadas han modificado sustantivamente las relaciones entre la sociedad y el Estado y también en sentido inverso; la expresión política de dichas relaciones da como resultado los cambios en el régimen político, el cual para decir lo menos, se ha visto ampliamente modificado tal como se manifiesta en las nuevas relaciones entre los poderes públicos fundamentales: legislativo y ejecutivo, así como en una mayor autonomía del poder judicial; de igual manera se perfilan nuevas relaciones entre los tres órdenes de gobierno dando lugar a la multiplicación, diversificación e intensificación de las relaciones y gestión intergubernamentales, pero también se anuncia ya un federalismo que apunta al fortalecimiento del los gobiernos subnacionales con base en una redefinición de atribuciones, facultades y cometidos entre los tres órdenes de gobierno, lo que no puede ser de otra manera a riesgo de incrementar los conflictos intergubernamentales, tal como se ha expresado, por un lado entre los poderes públicos, o bien entre la autodenominada Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) recientemente conformada.

No cabe duda así, que los gobiernos y administraciones públicas subnacionales tienen ante sí un cúmulo amplio de retos y desafíos que se desprenden de las nuevas relaciones entre sí, del redimensionamiento del espacio de lo público al que se añaden cotidianamente nuevos actores políticos y sociales; de la mayor diferenciación y pluralización de la sociedad civil. Por fortuna las entidades federativas y municipios no se encuentran con la manos vacías dado que en su respectivo ámbito se ha promovido una serie de ajustes, acciones y procesos que están dando resultados alentadores, tales como la Reforma Política, la Reforma del Estado, la descentralización y la innovación en sus estructuras, procesos y actuares. En el presente capí-

tulo nos hemos propuesto platear un panorama de las tendencias de los gobiernos subnacionales como un ejercicio necesario ante el contexto endógeno y exógeno que nos presentan los albores del siglo XXI.

## **Capítulo VII**

# **La administración pública estatal en los últimos dos decenios del siglo XX**

Las administraciones públicas de las entidades federativas han tenido un proceso de transformación en los últimos 20 años, lo que es resultado de múltiples factores relativos a los cambios que observa la sociedad mexicana en su conjunto como en las sociedades locales; asimismo, como producto de una serie de medidas que se han promovido por parte del gobierno federal, o bien conjuntamente entre éste y los gobiernos de las entidades federativas y aun algunos de los H. Ayuntamientos de los municipios de la República.

Otros factores como los exógenos también han sido significativos, tales como la propia globalización a la que ya hemos venido haciendo referencia en varios de nuestros capítulos y subcapítulos. Desde luego en la configuración, dinámica y estructura de las administraciones pública estatales, se conjuga tanto la tradición como la modernidad, y no es exagerado afirmar que ya los aspectos, retos y desafíos prospectivos se encuentran presentes. En el presente capítulo habremos de referirnos a dos entidades federativas: Tlaxcala y Baja California. En el primer caso analizaremos los antecedentes y desarrollo del régimen político-administrativo, hasta llegar al interesantísimo panorama que presenta hoy el régimen municipal, sin duda, caso único en el concierto nacional dadas las reformas que se han impuesto particularmente en la última década. En el caso del estado de Baja California, nos adentraremos al estudio de una entidad que fue la pionera en que se instauró un gobierno de oposición, después de 60 años en que el

Partido Revolucionario Institucional mantuvo el monopolio a nivel nacional, así abordaremos tanto los aspectos de tipo político como la gestión pública en un contexto de alternancia política.

## **7.1 Antecedentes y desarrollo del régimen político, del gobierno y de la administración pública y su modernización en el estado de Tlaxcala**

Analizar el régimen político-administrativo del estado de Tlaxcala constituye un ejercicio profundamente interesante, en virtud de los cambios que ha sufrido a lo largo de su historia desde que surge en calidad de territorio, su paso a la categoría de entidad federativa, así como por las transformaciones que se promovieron durante el siglo pasado en congruencia con las necesidades y exigencias sociales, lo que se ha observado en los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; de igual manera el régimen municipal del estado, es hoy quizá el que mayores reformas ha sufrido en el ámbito nacional, así, estudiar el régimen arriba aludido se encuentra plenamente en el contexto de la presente investigación. Partimos por efectuar un análisis de la Constitución del estado para a continuación hacer lo propio con los tres poderes públicos y concluir con lo relativo al régimen municipal.

### **7.1.1 El ordenamiento constitucional del estado**

La Constitución del estado de Tlaxcala es el ordenamiento jurídico fundamental que rige la vida política de la entidad. Cuenta con una rica tradición que se vincula a su historia política desde el surgimiento de México como nación independiente. Actualmente contiene ingredientes de amplia relevancia para el fortalecimiento del municipio, de la vida económica y social y del desarrollo político del estado.

En estricto sentido los antecedentes fundamentales de la Constitución Política del estado de Tlaxcala se desarrollaron casi en paralelo al de la propia

entidad, habida cuenta que Tlaxcala se erigió como estado de la federación hasta el año de 1856; sin embargo, desde el 31 de enero de 1824 la antigua provincia de Tlaxcala había sido considerada con amplias probabilidades de constituirse como estado de la novísima federación. Debido a controversias internas suscitadas en la citada provincia se generó la posibilidad de que ésta se agregara al estado de Puebla o que se erigiera como estado. El Congreso Constituyente de 1824 no resolvió en definitiva tal situación, por lo que en la Constitución Federal sancionada el 4 de octubre de aquel año, en el artículo 5o, se dispuso que "Una Ley Constitucional fijará el carácter de Tlaxcala". Finalmente, con fecha 24 de noviembre de 1824, dicha ley le dio carácter de territorio al hoy estado de Tlaxcala, por tanto ni se agregaba al estado de Puebla, ni se erigía en estado libre y soberano.

El territorio de Tlaxcala se mantuvo como tal desde finales de 1824 hasta 1836 en que se añadió al Departamento de México en calidad de distrito compuesto de tres partidos: Tlaxcala, Huamantla y Tlaxco, lo anterior en virtud de la implantación de las denominadas Repúblicas Centralistas prevalentes entre los años de 1835 y 1846. Se restauró, por tanto como Territorio hasta agosto de 1846 a consecuencia del levantamiento en la capital del país del General Mariano Salas.

Es importante tener presente que el término de provincia corresponde a la división territorial prevaleciente durante la época de la Colonia, en efecto, la Provincia de Tlaxcala era una de las cinco que integraban el Reino de México (las otras cuatro eran la de México, Puebla de los Angeles, Antequera-Oaxaca, y la provincia o reino de Michoacán); en la legislación de los insurgentes y concretamente en el *Decreto constitucional*, sancionado en Apatzingán en 1814, Tlaxcala fue una de las diecisiete provincias en que quedó dividida la "América Mexicana", según se asentaba en el artículo 42. Durante el Imperio Mexicano encabezado por Iturbide 1821-1823, la división administrativa y militar, que no política mantuvo a Tlaxcala como una de las veintún provincias. Finalmente conviene señalar con Edmundo

O'Gorman que las provincias mexicanas eran, en la época inmediata anterior a la expedición del Acta Constitutiva de la Federación, un total de veinticinco entre las que figuraba el hoy estado de Tlaxcala.

Es en el Acta mencionada en que de manera definitiva desaparece el nombre de provincia y en lo sucesivo se hará alusión a estados, territorios y departamentos. En los primeros dos casos correspondiendo a una división política y territorial propia de una República Federal, y en el tercero relativo a la división administrativa de una República Unitaria o Centralista; asimismo, los estados tuvieron desde entonces el carácter de ser "libres y soberanos" en lo que compete a su organización interior y eran encabezados por gobernadores electos, en tanto que los territorios dependían directamente del gobierno federal y en este caso eran encabezados por jefes políticos designados por el ejecutivo federal.

Otro antecedente esencial en materia constitucional que conviene tener en cuenta lo representa la ley de 7 de septiembre de 1849 dirigida a las Diputaciones Territoriales de Colima y Tlaxcala, donde se les conceden una serie de facultades, dichas diputaciones constituyeron los órganos representativos de ambos territorios. Así, en el Art. 1º se asentaba: "Además de las facultades que la ley ha concedido a las Diputaciones Territoriales de Colima y Tlaxcala, tendrán la de expedir Estatutos para el arreglo del Gobierno Interior del Territorio, de la hacienda territorial, de la policía, de los caminos y de la enseñanza pública. Dentro de un mes, contado desde la publicación de esta ley, las *Diputaciones* formarán y dirigirán al Congreso General para su aprobación, el Estatuto Orgánico del Territorio en el cual se detallarán las atribuciones que respectivamente correspondan a las mismas Diputaciones y a los *Jefes Políticos* según esta ley y las demás vigentes conteniéndose en él también la organización de los *Tribunales de primera y segunda Instancia* sin alterar en nada la legislación civil y criminal".

Así, con la ley de 7 de septiembre de 1849 se fortalecieron las condiciones que perfilaron a Tlaxcala a transitar de territorio de la federación a estado

de la misma. El *Estatuto Orgánico del Territorio de Tlaxcala* fue expedido por la Diputación Territorial y promulgado por el General José Ignacio de Ormaechea y Ernalz, jefe político del territorio, el 12 de octubre de 1849; finalmente el 2 de abril de 1851 el General Mariano Arista promulgó el decreto del Congreso General por el cual éste aprobaba, con modificaciones, el *Estatuto* antes aludido, que de hecho y de derecho representa el antecedente inmediato de la primera Constitución del estado de Tlaxcala.

En congruencia con su nuevo estatuto jurídico, el pueblo tlaxcalteca a través de sus representantes erigidos en Congreso Constituyente local procedieron a la elaboración de la primera *Constitución Política del Estado de Tlaxcala* que fue sancionada el 30 de septiembre de 1857 y promulgada por el licenciado Guillermo Valle, gobernador interino del estado, el 3 de octubre de aquel año. En 1868 se introdujo una serie de reformas por lo que de catorce títulos, 79 artículos y cuatro artículos transitorios se incrementa su contenido a 91 artículos y 15 títulos sin artículos transitorios. La Constitución reformada fue sancionada el 5 de mayo del mismo año por el gobernador constitucional Miguel Lira y Ortega.

Una tercera reforma se llevó a cabo durante el año de 1891 y fue promovida por el XIV Congreso Constitucional. Esta nueva versión se denominó *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*, fue promulgada por el gobernador constitucional del estado Próspero Cahuatzl el 16 de noviembre de 1891. Así se elevó su contenido a 109 artículos más tres transitorios, manteniéndose los quince títulos de la precedente. Con motivo de la promulgación de la tercera Constitución Federal de México, el Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en funciones de Constituyente expidió el 16 de septiembre de 1918 una siguiente *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala* que fue promulgada por el General Máximo Rojas, gobernador constitucional del estado.

En lo fundamental la Constitución vigente en el estado de Tlaxcala es la de 1918, "producto genuino del movimiento revolucionario de 1910" se ha dicho; sin embargo, ha tenido una serie de reformas, las más significativas en 1982, año en que el licenciado Tulio Hernández Gómez presentó al H. Congreso del Estado una iniciativa de reformas y adiciones. Este discutió la iniciativa y expidió el 29 de enero de 1982 la nueva Constitución reformada, misma que fue promulgada el 3 de febrero de ese mismo año; dichas reformas estuvieron orientadas al fortalecimiento de la vida económica, social y política del estado.

Otra serie de modificaciones de fondo se llevaron al cabo en enero de 1984 y durante 1995 y 1996, dando lugar a la versión más reciente de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*.

Algunas de las reformas recientes a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala llevadas al cabo durante 1995 y 1996, que han tenido un significado muy trascendente en la vida político-administrativa en el ámbito municipal, corresponden al segundo párrafo del artículo 21 en el que se asientan las cualidades que se requieren para la constitución de un municipio y al artículo 87, que se refiere a la composición de los ayuntamientos en donde se incorpora la categoría de presidente municipal auxiliar; asimismo se modifican los artículos 108 y 109 que forman parte del Título Sexto relativo a las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La reforma a la Constitución Política del Estado relativa a la erección de nuevos municipios es de una amplia relevancia y repercusión para la vida local del estado, en virtud de que propicia una mayor participación y compromiso de la comunidad y de la ciudadanía en la solución de sus problemas inmediatos; asimismo se logra incrementar la representatividad y se fomenta el desarrollo económico, político y social. Desde luego para aumentar un nuevo municipio se debe contar con la conformidad de los municipios colindantes, disponer del padrón de contribuyentes de obligaciones fiscales en el mu-

nicipio, desarrollar un programa previo que defina la captación y el manejo de la hacienda municipal, se debe disponer, además, con la aprobación de al menos las dos terceras partes de los ciudadanos de la unidad demográfica correspondiente, presentar el plan de desarrollo del municipio y ser auto-suficiente económicamente, entre otras de las cualidades necesarias.

### **7.1.2. El poder legislativo**

El poder legislativo del estado se deposita en una Asamblea Popular Representativa que es un cuerpo colegiado denominado *Congreso del Estado de Tlaxcala*, integrado por diputados electos popularmente. Como resultado de la reforma política de finales de la década de los setenta, el Congreso se integra por 19 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales, y hasta 13 Diputados que son electos según el principio de representación proporcional, de acuerdo con el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

El Congreso reside permanentemente en la ciudad de Tlaxcala de Xicohtécatl; sin embargo puede trasladarse provisionalmente a otro lugar del estado cuando las circunstancias socio-políticas lo ameriten.

El Congreso del Estado puede funcionar de acuerdo con sus facultades como Legislatura en pleno, Comisión Permanente, como Jurado de Procedencia y Órgano Investigador.

En virtud de tratarse de la Asamblea Representativa de la sociedad tlaxcalteca, las resoluciones que emite el Congreso tienen el carácter de Leyes, Decretos o Acuerdos; asimismo, los Diputados gozan del fuero que la Constitución del Estado les otorga, por lo que no pueden ser enjuiciados o reconvenidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo.

El Congreso se renueva totalmente cada tres años y comienza a funcionar el día 1º de diciembre inmediato posterior a su elección. Lleva a cabo dos sesiones ordinarias anuales de cuatro meses cada una, periodos en que el Congreso del Estado funciona como Legislatura en pleno, la primera de aquellas inicia el 15 de enero y concluye el 15 de mayo; el segundo periodo comienza el 15 de julio y termina el 15 de noviembre. Cuando el Congreso en pleno no se encuentra en sesión, funciona una Comisión Permanente.

El poder legislativo del estado de Tlaxcala tiene como precedente desde 1824 hasta 1836 a la diputación territorial, en virtud de que para entonces era territorio de la federación; durante las repúblicas centralistas, habida cuenta que el territorio de Tlaxcala se agregó al Departamento de México se disuelve la diputación territorial departamental. Fue hasta la restauración del territorio cuando se restableció la antigua diputación territorial, cuyo carácter se mantuvo hasta la erección del estado de Tlaxcala en el año de 1856. Durante 1857 el Congreso local cobró la forma de Congreso Constituyente a fin de dar forma a la primera Constitución del nuevo estado de la federación. Hoy el poder legislativo local se denomina Congreso del Estado de Tlaxcala y tiene las facultades y organización que aquí se analizan.

### **7.1.2.1. Funcionamiento del poder legislativo**

La coordinación del Congreso del Estado de Tlaxcala corre a cargo de una mesa directiva que se integra por un presidente y dos secretarios que son electos por votación; se elige asimismo, un vicepresidente y dos prosecretarios que suplen a los titulares de la mesa directiva en sus ausencias.

Para llevar a cabo los asuntos y cometidos que le competen al Congreso del Estado, se nombran diecinueve Comisiones Internas que son quienes analizan los expedientes que se les turnan y emiten los dictámenes correspondientes, los cuales pueden adoptar la forma de Ley, Decreto o Acuerdo, mismos que son discutidos por el pleno del Congreso, quien toma la deci-

sión final; las Comisiones se integran con tres diputados uno de los cuales funge como presidente y los restantes como vocales; se eligen por mayoría de votos en la primera sesión de cada Legislatura. Es pertinente señalar que se trata de Comisiones Legislativas Plurales, puesto que participan diputados de todas las corrientes parlamentarias. Las Comisiones Internas con las que cuenta el Congreso del Estado son: de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos; de Finanzas, Contraloría y Administración Pública; de Educación; de Salud Pública; de Obras Públicas y Desarrollo Urbano; de Ecología; de Comunicaciones y Transportes; de Agricultura y Asuntos Agrarios; de Recursos Hídricos; de Industria, Comercio y Artesanías; de Turismo; Dictaminadora Electoral; Instructora de Juicios Políticos; del Trabajo y Previsión Social; para la Defensa de los Derechos Humanos; para el Fortalecimiento Municipal; de Atención a la Juventud; de Gestoría y Quejas y de Participación Ciudadana.

A título de ejemplo, conforme al artículo 36 de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, el 8 de diciembre de 1995 se conformaron las 19 Comisiones Internas de la LV Legislatura del Estado, cuya vigencia concluyó en diciembre de 1998. Las Comisiones se integraron a propuesta de los diputados de las fracciones parlamentarias de los siguientes partidos: PAN, PRI, PRD, PT y PDM.

Durante los periodos en que la Legislatura está en receso funciona la Comisión Permanente del Congreso del Estado, cuya mesa directiva se integra por un presidente, dos secretarios y un vocal que suplente las ausencias de los demás integrantes.

### **7.1.3. El poder ejecutivo**

El poder ejecutivo del estado de Tlaxcala se encuentra normado y organizado en su origen en la Constitución Política del Estado que dispone que "el ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado se deposita en un solo ciudada-

no que se denominará "Gobernador del Estado de Tlaxcala", por lo que el jefe del ejecutivo estatal se erige desde esta alta investidura en jefe de estado, jefe de gobierno y jefe de la administración pública, es decir que en el ejecutivo se sintetizan las facultades y responsabilidades fundamentales características de un régimen presidencial y su expresión en el ámbito de las entidades federativas, que le permiten entre otras facultades, tomar las decisiones gubernamentales fundamentales, nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, encabezar la gestión pública de los cometidos públicos. Las facultades conferidas al jefe del ejecutivo "no son delegables sino en los casos expresamente determinados por la Constitución del Estado y demás leyes que lo indiquen". Para cubrir tan elevadas responsabilidades se auxilia de personas físicas y morales. Sus colaboradores directos están obligados por ley a emitir su refrendo a las disposiciones que surjan del titular del poder ejecutivo.

Para llevar a cabo las labores de gobierno, administración y gestión de la sociedad tlaxcalteca se cuenta con un *Plan Estatal de Desarrollo* que debe ser presentado por el gobernador constitucional del estado, durante su primer año de gobierno y aprobado por el Congreso de la entidad, su vigencia es de seis años.

### **7.1.3.1. La administración pública del estado**

El quehacer gubernamental en la entidad se concreta fundamentalmente a través de la actividad desplegada por medio de la administración pública encabezada por el jefe del ejecutivo; se encuentra organizada en dos modalidades: centralizada y descentralizada o paraestatal.

El régimen administrativo de la entidad tiene su sustento en la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala*, cuyo objeto es establecer los principios que regulan su organización, funcionamiento y coordinación.

La administración pública centralizada está integrada por el Despacho del Gobernador, las Secretarías, las Coordinaciones, la Oficialía Mayor y la Procuraduría General de Justicia. El universo de entidades paraestatales que integran a la administración pública descentralizada del estado lo constituyen los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal y los Fideicomisos; existen además sendos Consejos: el Consejo Estatal de Ecología y el Consejo Estatal de Cultura que son órganos de consulta del Ejecutivo en materia de Política Ecológica y de Política Cultural respectivamente.

La administración pública del estado de Tlaxcala representa el dispositivo básico que permite establecer relaciones cotidianas y permanentes del estado con la sociedad y de manera conjunta con ésta promover el desarrollo integral de la entidad. Constituye una síntesis histórica del desarrollo del estado y de su capacidad de organización. Es además un complejo de instituciones que materializan la voluntad de la sociedad y de los factores reales de poder y hacen más factible la proyección de la entidad a escenarios futuros más promisorios.

El despacho del C. Gobernador del estado de Tlaxcala se integra por una representación del Gobierno del Estado en el D.F. que tiene su sede en la ciudad de México, por una Secretaría Particular, una Coordinación de Asesores, una Coordinación de Seguimiento a Acuerdos, la Contraloría del Ejecutivo, y una Secretaría Privada; asimismo, existen otros órganos cuya labor está en estrecha vinculación con el ejecutivo a saber: la Coordinación para el Desarrollo Rural Integral, la Coordinación de Información y Relaciones Públicas, la Coordinación de Radio, Cine y Televisión en el Estado, el Consejo Estatal del Deporte y la Coordinación General de Ecología.

Las dependencias de la administración pública centralizada del estado son las Secretarías de Gobierno; Finanzas; Desarrollo Industrial; Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda; Educación Pública; Comunicaciones y

Transportes; Salud; Turismo; Fomento Agropecuario la Procuraduría General de Justicia y la Oficialía Mayor de Gobierno.

Cabe destacar que "El gobierno del estado integra por sectores de actividad a las entidades paraestatales en las cuales funge como cabeza de sector la secretaría del ramo correspondiente y los órganos de gobierno de aquellas están presididos por alguno de los titulares de las dependencias del ejecutivo estatal en su carácter de presidente o coordinador de sector".<sup>139</sup>

Las entidades paraestatales de la administración pública descentralizada son las siguientes: Instituto Tlaxcalteca de la Cultura; Casa de las Artesanías; Maquinaria Agrícola para la Tierra del Estado de Tlaxcala; Pensiones Civiles del Estado de Tlaxcala; Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; y el Consejo Estatal de Población. Son Empresas de Participación Estatal: El Cementerio Regional de Tlaxcala; La Operadora de Servicios Turísticos de Tlaxcala; Los Servicios Inmobiliarios y de Construcción del Estado de Tlaxcala; Voz e Imagen de Tlaxcala; Televisión de Tlaxcala; Radio Altaplano FM; XETT Radio Tlaxcala; XHCAL Radio Calpulalpan; El Jardín Botánico de Tizatlán; Comercial Turística y Servicios Regionales y el Museo Regional del Títere. Los Fideicomisos preexistentes son los siguientes: Fideicomiso de Ciudad Industrial Xicohténcatl; Fideicomiso para el Desarrollo Rural de Tlaxcala; el Fondo de Garantía para la Pequeña Industria del Estado de Tlaxcala, y el Fondo para el Financiamiento para las Empresas en Solidaridad del Estado de Tlaxcala.

Como organismos autónomos cuya labor en la entidad tiene una relevancia creciente se encuentran la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Instituto Electoral de Tlaxcala.

<sup>139</sup> Instituto Nacional de Administración Pública. *La Administración Local en México*. México, 1997, tomo III, 1997, p 538.

El estado de Tlaxcala, al igual que las restantes entidades federativas que integran la República, está siendo receptor de un conjunto de servicios y cometidos que anteriormente estuvieron a cargo de la administración pública federal, entre los que cabe destacar los servicios de educación básica y normal, los de salud, los de desarrollo rural, de turismo, en el sector comunicaciones, la red secundaria de carreteras y caminos rurales; actualmente se estudian y analizan el conjunto de funciones susceptibles de ser descentralizadas a la entidad por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), lo que representa una serie de indicadores de que los procesos de descentralización han ido avanzando y, de igual manera de que el régimen federal, se encamina por nuevos derroteros que apuntan hacia su fortalecimiento paulatino.

Existen además en el estado de Tlaxcala delegaciones de una buena parte de la Secretarías de Estado del Gobierno Federal, entidades paraestatales de éste e instituciones bancarias que llevan a cabo sus actividades en coordinación con el Gobierno del estado de Tlaxcala.

Finalmente conviene señalar que en nuestro país es indispensable el desarrollo y establecimiento de mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y administración: el federal, el estatal y el municipal, dichos órdenes, lo que genéricamente se conoce como relaciones gubernamentales o Intergubernamentales, así por ejemplo en el plano fiscal existe un convenio de coordinación fiscal, a través del cual la federación administra y transfiere a las entidades federativas y municipios recursos financieros u otros mecanismos o dispositivos desde donde se logra concertar la participación de los distintos sectores que integran la sociedad y los órdenes de gobierno, así, coordinar las acciones de planeación, evaluación y seguimiento de los programas gubernamentales, son quehaceres que corresponden al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala (COPLADET), contexto en el que se firma el Convenio de Desarrollo Social

(CODESOL) a través del cual se conviene la asignación de recursos federales y estatales para la realización de diversas obras públicas.

En el ámbito de la entidad existe el Convenio Único de Desarrollo Municipal, a través del cual se transfieren a los municipios las participaciones económicas federales y las que destina el propio estado para el fortalecimiento municipal.

#### **7.1.4. El poder judicial del estado**

Uno de los cometidos fundamentales del Estado moderno lo representa la administración de la justicia, así, "al Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, a través de los órganos que lo integran, le corresponde la función de Administrar Justicia, en los asuntos no reservados por la Ley a otra autoridad, estando en todo tiempo expedito para impartirla de manera pronta, completa e imparcial, en los términos que fijan las leyes". Tal cometido es atendido por el Poder Judicial a través del Tribunal Superior de Justicia, los Juzgados de Primera Instancia Civiles, de lo Familiar y Penales, los Juzgados Locales, y los Juzgados de Paz. Asimismo auxilian al Poder Judicial: el Ministerio Público, los Cuerpos de Seguridad Pública Estatales y Municipales; los Presidentes Municipales, el Consejo Tutelar de Menores del Estado, el Centro de Orientación de Menores del Estado; y los peritos, síndicos, interventores, albaceas, tutores, curadores y depositarios.

En el estado de Tlaxcala se busca ser congruente con el precepto constitucional en el sentido de que la justicia *debe ser pronta, completa e imparcial y gratuita*, lo que trasciende y perfecciona el principio tradicional de *justicia pronta y expedita*.

Para hacer realidad una eficaz y eficiente administración de justicia, se ha actualizado y reestructurado la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala*, misma que fue promulgada por la entonces gobernadora Bea-

triz Paredes Rangel el 31 de marzo de 1992. Entre las modificaciones sustanciales destacan las siguientes:

"Se escinde la materia Penal definitivamente en todo el Estado de las demás materias, es decir, habrá jueces exclusivamente que conozcan del ramo Penal, creándose por ende dos Distritos Judiciales Penales, el de "GURIDI Y ALCOCER" y el de "SÁNCHEZ PIEDRAS".

Asimismo, se especializa también el conocimiento de las materias "Penal para la Primera Sala, y de las restantes materias para la Segunda Sala, con dos Magistrados cada Sala... También se crea una Magistratura más para integrar dos Salas en la Segunda Instancia, cada una con dos magistrados, una para los asuntos Penales y la otra para el conocimiento de las materias Civil, de lo Familiar y Mercantil, con esta adición se busca dar mayor atención y agilitación a los asuntos que llegan al conocimiento de los señores Magistrados" (Exposición de Motivos del Proyecto de nueva Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala).

También, como parte sustantiva, es de destacarse que "Debido a que el conocimiento de los asuntos penales, conforme al proyecto, corresponde exclusivamente a los Jueces de la materia, y a fin de evitar la anarquía en este ramo, se suprime la competencia de los Jueces Locales para conocer de los asuntos en materia penal, quedándoles a dichos juzgadores, lo correspondiente a la materia civil en la cuantía ya determinada por la Ley en vigor" (*Ibíd*).

#### **7.1.4.1. Integración y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia**

El Tribunal Superior de Justicia es el órgano supremo del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, y al igual que los poderes legislativo y ejecutivo tiene su residencia en la ciudad de Tlaxcala de Xicohténcatl; está integrado por cinco

Magistrados propietarios y sus respectivos suplentes, los cuales son nombrados por el Congreso a propuesta en terna por el gobernador del estado.

El Tribunal Superior de Justicia funciona en Pleno o en Salas. Para el despacho de los asuntos de su competencia dispone de un secretario general de acuerdos, los secretarios de estudio y cuenta necesarios, los secretarios auxiliares de acuerdos, diligenciarlos y oficial de partes. En el orden administrativo cuenta con un oficial mayor, un tesorero, un contralor, los jefes de departamento y personal de apoyo necesario.

Como aspectos relevantes del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala a manera de antecedentes se pueden considerar los siguientes:

En el mes de abril de 1868 tuvo lugar la elección de tres magistrados propietarios, dos suplentes y un fiscal que durarían en su cargo hasta el 31 de diciembre de 1871. En 1879, se aprobó el Código Penal y de Procedimientos Civiles; para entonces el estado se dividió en cinco Distritos Judiciales: Tlaxcala, Zacatelco, Huamantla, Tlaxco y Calpulalpan. El mes de mayo de 1885 durante la gestión del gobernador Próspero Cahuantzi se promulgó la *Ley Orgánica de Tribunales* en donde la organización del Poder Judicial descansó en cuatro categorías: jueces merinos, jueces locales, jueces de primera instancia, y el Tribunal Superior. En el mes de septiembre de 1920 el Gobernador Ignacio Mendoza expidió una nueva *Ley Orgánica del Poder Judicial* por medio de la cual se suprimieron los jueces merinos y se establecieron los jueces de paz así como la figura del defensor de los pobres.

El siete de diciembre de 1982, el licenciado Tullo Hernández Gómez publicó la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado*, la cual dividió a la entidad en seis Distritos Judiciales: Hidalgo, Cuauhtémoc, Zaragoza, Juárez, Morelos y Ocampo. Determinó también, que los Magistrados serían nombrados por el Congreso del Estado a propuesta en terna del Ejecutivo, durando en su cargo seis años. El Presidente sería electo en pleno por mayo-

ría de votos, que se celebrará durante la primera quincena de febrero del año correspondiente, durando en su cargo un año, pudiendo reelegirse al siguiente. (Santacruz Meneses, 1992).

## **Poder Judicial del Estado de Tlaxcala. H. Tribunal Superior de Justicia, división territorial**

### **Ramo Penal**

Distrito Judicial de Guridi y Alcocer  
Distrito Judicial de Sánchez Piedras

### **Ramo Civil y Familiar**

Distrito Judicial de Hidalgo  
Distrito Judicial de Cuautémoc  
Distrito Judicial de Lardizábal y Urbe  
Distrito Judicial de Juárez  
Distrito Judicial de Ocampo  
Distrito Judicial de Zaragoza  
Distrito Judicial de Morelos  
Distrito Judicial de Xicohtécatl

### **Juzgados Locales**

Juez Local del Municipio de Tlaxcala  
Juez Local del Municipio de Apizaco  
Juez Local del Municipio de Chlautempan  
Juez Local del Municipio de Huamantla  
Juez Local del Municipio de Calpulalpan  
Juez Local del Municipio de Zacatelco  
Juez Local del Municipio de Tlaxco

### 7.1.5. El régimen municipal del estado de Tlaxcala

En el estado de Tlaxcala, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa es el Municipio Libre, el cual es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa; no existe autoridad Intermedia alguna entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado. La vida municipal en el estado, como lo comentamos más abajo, es quizá una de las más intensas a nivel nacional, resultado de las reformas a la constitución del estado, así como a la ampliación del número de municipios a mediados de la década pasada, y la creación de la figura del presidente municipal auxiliar, lo que ha propiciado contar con mayores instancias de organización de la actividad de la población en el ámbito local.

La forma de gobierno, integración y funcionamiento de los ayuntamientos, sus facultades, las comisiones de los municipales, los organismos auxiliares de aquéllos, el régimen administrativo prevaleciente, los actos de administración, e inclusive la desaparición o suspensión de los ayuntamientos y suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, se encuentran establecidos en la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala*, que es la ley que reglamenta las disposiciones contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, dicha Ley fue recientemente actualizada para dar cabida a las reformas que durante 1999 se imprimieron al artículo 115 constitucional.

El municipio se integra por una población asentada en un territorio que está gobernada autónomamente por un ayuntamiento. El municipio es una persona moral con personalidad jurídica y patrimonio propios, por tanto administra libremente sus recursos y los servicios que tiene encomendados.

El régimen municipal del estado de Tlaxcala es, sin lugar a dudas el que más reformas ha sufrido en el plano nacional, podemos afirmar que de las 31 en-

tidades federativas es la que dispone de más instancias de gobierno, administración y gestión, por tanto, se trata de la entidad federativa más organizada. En el espacio municipal al contar con una estructura organizativa *sui generis*, el gobierno y administración municipal llegan cada vez más de manera efectiva hasta los rincones más apartados de la población. En palabras de uno de los municipalistas mexicanos, Raúl Olmedo Carranza apunta:

Tlaxcala se ha convertido en los últimos quince años en el más formidable y sorprendente laboratorio político y social de México y de América Latina. De manera silenciosa, pacífica, alegre, inició una verdadera revolución en su organización política. En 1985 el estado de Tlaxcala estaba organizado en cuarenta y cuatro municipios. Diez años más tarde, en 1995, se organizaba en sesenta municipios y 402 "presidencias municipales auxiliares", las cuales son equivalentes a pequeños municipios comunitarios dentro del municipio. *En otras palabras –enfatisa Olmedo Carranza– durante esos diez años Tlaxcala formó y consolidó un "cuarto orden de Estado y de gobierno": el orden comunal, como base del orden municipal, del orden estatal y del orden federal.*<sup>140</sup>

De ese calibre es hoy el régimen municipal del estado de Tlaxcala, el cual se forjó ciertamente en el lapso de tres lustros y apunta a resultados significativos en el corto plazo. Puede afirmarse que en el estado se está desarrollando clara y categóricamente un cuarto poder u orden de gobierno, lo cual no es precisamente reciente en la entidad, en virtud de que como lo destaca Raúl Olmedo, desde la época prehispánica y colonial se tiene una vida comunitaria robusta; durante la segunda mitad del siglo XIX se refrenda dicha tradición respecto del papel y lugar que corresponde al municipio, así el entonces gobernador Miguel Lira y Ortega brindó al municipio la categoría de "cuarto poder", se trataba, ni más ni menos que del poder comu-

<sup>140</sup> Olmedo Carranza, Raúl. *El poder comunitario en Tlaxcala. Las Presidencias Municipales Auxiliares*. México, Editorial Comuna, 1999, p 9, cursivas nuestras.

nal y territorial como lo enfatiza Olmedo. Cabe destacar lo que en una edición reciente del libro del coronel Lira y Ortega, Mercedes Meade asienta:

Notable es el hecho de que el coronel tlaxcalteca Miguel Lira y Ortega, adelantándose varias décadas al Congreso de Querétaro (1917), el año de 1868, siendo gobernador del estado, reformó la primera Constitución del estado, dio fuerza al poder judicial y, lo más importante, elevó el municipio al nivel de *cuarto poder del estado*, dándole libertad y autonomía para fijar sus atribuciones; además, escribió la obra titulada: *El poder municipal*, en la cual trata de la organización del municipio, atribuciones, etcétera, con increíble visión política.<sup>141</sup>

Finalmente en torno al régimen municipal de amplia tradición en el estado de Tlaxcala pero también de una enorme prospectiva, es pertinente escudriñar en las realidades y potencialidades que brinda a la población tlaxcalteca la organización que se ha venido desarrollando desde antiguo y que, no sólo propicia actualmente una democracia más directa, sino que puede representar un detonante fundamental para un desarrollo económico, político y social más integral. Sobre el particular Raúl Olmedo señala:

Tlaxcala ya ha establecido y consolidado, de manera institucional, el poder local, "micro", comunitario (el Estado al nivel de la comunidad concreta). Ahora sólo falta construir, sobre esa base política "micro", una economía "micro", que obedezca a la lógica generada por ese poder local. Por ejemplo, si ni los productos del trabajo ni la fuerza de trabajo pueden entrar ya en el mercado mundializado, entonces la comunidad debe organizarse para que esa fuerza de trabajo y los productos de esa fuerza de trabajo puedan realizarse con una economía local y no se queden paralizados porque fueron excluidos de la economía mundial —y añada—. La noción de "empleo" (trabajar para otros)

<sup>141</sup> Citado en *Ibid*, p 43.

debe ser sustituida por la simple y originaria noción de “trabajo” (trabajar para sí mismo). El empleo se enfrenta a los límites del mercado mundializado. En cambio, el trabajo (la realización de la energía humana) no tiene más límites que los que le pueda imponer la organización política de la comunidad, es decir, de sí mismo —concluye—. <sup>142</sup>

Actualmente el estado de Tlaxcala se encuentra dividido en 60 municipios, habida cuenta que la LIV Legislatura aprobó la constitución de 16 nuevos municipios que cumplieron con las cualidades requeridas, en congruencia con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 21 de la Constitución local.<sup>143</sup>

<sup>142</sup> *Ibid.*, p 177.

<sup>143</sup> Cfr. Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. *Tlaxcala hoy*. México, s. e. En particular el apartado relativo a la remunicipalización, en el cual el autor refiere las cualidades constitucionales requeridas para la constitución de nuevos municipios, así como la serie de decretos a través de los cuales se crean catorce nuevos municipios, pp 208-211.

**Municipios cuya constitución fue aprobada en 1995  
por el Congreso del estado de Tlaxcala**

45	Santa Apolonia Teacalco	Nativitas
46	Santa Cruz Quilella	Zacatelco
47	San Juan Huactzinco	Tepeyanco
48	Santa Catarina Ayometla	Zacatelco
49	Santa Isabel Xiloxotla	Tepeyanco
50	San Jorge Teacalco	Tzompantépec
51	San Francisco Tetlanohcan	Chiautempan
52	La Magdalena Tlatelulco	Chiautempan
53	San Damián Texoloc	Tetlatlahuca
54	Emiliano Zapata	Terrenate
55	Lázaro Cárdenas	Terrenate
56	San Jerónimo Zacualpan	Tetlatlahuca
57	San Lucas Tecopilco	Xaltocan
58	Santa Ana Nopalucan	Ixtaculxtla
59	San Lorenzo Axocomanitla	Zacatelco
60	Benito Juárez	Sanctorum

Conviene destacar que los antiguos agentes municipales que fungían como regidores del pueblo, han cambiado su categoría por la novísima de presidentes municipales auxiliares, lo que en el orden municipal de gobierno, administración y gestión constituye una reforma de fondo a su régimen interior y una genuina innovación en el concierto nacional, toda vez que ello ha representado una revitalización de la vida local y agregado una mayor representatividad y dinamismo a los Ayuntamientos y a la vida municipal.

Las reformas que se han implantado al régimen político-administrativo municipal en el estado de Tlaxcala, se acompañan por una ratificación y fortalecimiento a la autonomía municipal que corresponde a la libre administración de su hacienda y servicios, para lo que dispone de recursos propios y de las participaciones federales y estatales. Es pertinente señalar que el fortalecimiento de los Ayuntamientos se incrementa por medio de la firma del Convenio Único de Desarrollo Municipal, con lo que se allenta la obra pública y se vigoriza su erario.

El régimen político-administrativo municipal está encabezado por el ayuntamiento, el cual se integra por un presidente municipal, un síndico, los regidores y los presidentes municipales auxiliares; existen, además el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal, el comandante de policía municipal, así como otras instancias administrativas (direcciones o departamentos) encargados de la administración de los servicios municipales, lo que está en función de la magnitud y complejidad del municipio correspondiente.

Los ayuntamientos tienen facultades relevantes entre las que se encuentran las de expedir los bandos de policía y buen gobierno, vigilar que la prestación de los servicios públicos municipales sea eficiente y adecuada; realizar la planeación con la participación de la ciudadanía a través de comités, lo que se traduce en rubros relativos al desarrollo urbano, ecología, uso del suelo y desarrollo económico y social del municipio; asimismo a otros aspectos relativos a la hacienda municipal, licencias de construcción, obras públicas, espectáculos, participación ciudadana, actividades cívicas y culturales, salud; llevar al cabo los planes de gobierno y nombrar las comisiones necesarias para facilitar esta tarea.

En suma, la actividad en materia de política, gobierno y administración en el ámbito municipal en el estado de Tlaxcala está orientada a promover las condiciones que permitan resolver los problemas de la comunidad y administrar los servicios públicos, contando con el concurso de los servidores

públicos municipales y con la participación ciudadana desde sus respectivas competencias y factibilidad, haciendo cada vez más del espacio público un hábitat u hogar común.

Lo anterior nos brinda una visión de la multiplicidad y variedad de acciones que se han venido emprendiendo en diversas materias por parte del gobierno y administración de las entidades federativas, con el objeto de estar a tono con las nuevas condiciones de la apertura comercial negociada. Además, el conjunto de reformas a la administración pública y quizá en particular al régimen municipal demuestran que la modernización tiene múltiples facetas y la organización es una de ellas, así el estado de Tlaxcala y sus municipios, conjuntamente con la sociedad se proyectan al siglo XXI en el que la globalización continúa su curso.

Es importante destacar que el fortalecimiento de lo local en un momento en que los procesos de integración regional, globalización y mundialización siguen adelante, es una medida inteligente apuntalar, promover y desarrollar las potencialidades locales.

## **7.2 Alternancia y gobernabilidad en Baja California**

Los cambios en el régimen político mexicano que se han dado desde la década de los ochenta se antojan alentadores y no se reducen sólo a uno de los órdenes de gobierno y administración, sino que han impactado los tres órdenes de gobierno característicos del Estado federal mexicano, es decir, al federal, al de las entidades federativas y al de los municipios. En el ámbito de los gobiernos estatales es quizá Baja California en donde con mayor medida se han sentido dichos cambios, lo cual está vinculado tanto a las condiciones propiamente políticas como a otras de orden socio-económico y geográfico. En el presente haremos de efectuar un breve análisis de las transformaciones específicas en el régimen de gobierno, administración y gestión en el caso concreto del estado de Baja California; consideraremos

como criterio fundamental de delimitación temporal de punto de partida, el reconocimiento que en 1989 se hace de parte del régimen, al triunfo del primer gobernador de oposición de la época del México contemporáneo, el de Ernesto Ruffo Appel, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), quien a partir del año señalado arranca un sexenio que culmina en 1995 y da lugar a una continuidad del mismo partido en la figura del gobernador electo en ese mismo año: Héctor Terán Terán, experiencia que, para citar un ejemplo, no fue posible repetir en el caso del estado de Chihuahua.<sup>144</sup>

Es pertinente señalar que los cambios en el régimen político estatal que se expresa entre otras en nuevas relaciones entre la legislatura local y el ejecutivo estatal y en la alternancia política, también se manifiestan en algunas de las estrategias y formas de administración y gestión públicas, aspectos que habremos de analizar brevemente.

### **7.2.1 Un régimen político estatal en proceso de cambio**

Si tomamos como puntos de referencia la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 y el triunfo del PAN en las elecciones estatales en Baja California en 1989 tendríamos un espacio temporal de exactamente seis décadas en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) secuela del antiguo PNR y del subsecuente Partido de la Revolución Mexicana (PRM) mantuvo el monopolio en las elecciones para la renovación de los jefes del ejecutivo de las entidades federativas. Posteriormente, como es sabido, se añaden otras entidades federativas como la ya citada Chihuahua, Guanajuato, Querétaro, Jalisco, Nayarit, Tlaxcala, Chiapas, el Distrito Federal, Morelos, Yucatán, y Michoacán.

<sup>144</sup> Recuérdese que Francisco Barrio, también de Acción Nacional ganó las elecciones en 1992; sin embargo, en las efectuadas en el estado de Chihuahua en 1998 el PRI volvió a recuperar el gobierno del estado.

En el caso del estado de Baja California concurre una serie de factores que hacen posible el triunfo de Acción Nacional en 1989. En los planos socio-económico y político, hay que señalar que la ubicación geográfica ha sido determinante, en virtud de que su proximidad con la Unión Americana propició que desde la década de los sesenta se fuese asentando en la entidad la industria maquiladora, además de que, en especial en los municipios de Mexicali y Tijuana, un sector importante de la población desarrollara sus actividades laborales en el país del norte, con lo que, dicho sea de paso, se ha ido desarrollando un proceso de integración económica que dada la cercanía se ha venido efectuando en varios de los estados fronterizos, a lo que se añade que la población se transformó en una de carácter urbana con mayor rapidez que en otras entidades de la república; todo ello fue conformando el caldo de cultivo en que se ha desenvuelto una sociedad regional que no se ajustó del todo al modelo corporativo-clientelar que se perfiló en el país desde finales de la década de los años treinta. Sobre este particular cabe destacar algunos de los planteamientos de Víctor Alejandro Espinoza Valle:

... En Baja California se ha forjado una sociedad demandante del respeto a los resultados electorales, anticentralista y al margen de las organizaciones corporativas. Uno de los retos mayores para el sistema corporativo proviene de la ciudadanía, que se forjó al margen y contra el sistema clientelar del partido de Estado. En entidades federativas fronterizas como Baja California encontramos una creciente población no educada en la tradición corporativa de Intercambios gobierno-partido. Por ejemplo —apunta Espinoza Valle—, desde su introducción a mediados de los años sesenta, la industria maquiladora se caracteriza por un bajísimo nivel de sindicalización y, por lo mismo, ausencia del sindicalismo oficial. Encontramos también un sector muy significativo que diariamente se desplaza a Estados Unidos para trabajar, y que por esa razón tampoco hace parte de alguna organización sindical. A su lado, existen grupos importantes de comerciantes e industriales ligados al mercado estadounidense

que no requieren este tipo de lligas políticas. En este contexto social fue madurando la oposición panista.<sup>145</sup>

De esta manera las condiciones que paulatinamente se fueron desarrollando en el estado de Baja California perfilaron una entidad que poco a poco se despegó en aspectos fundamentales del modelo clientelar-corporativo al que hemos hecho alusión, es decir que se fue acentuando una mayor autonomía relativa y paralelamente una cultura política que ha hecho posible el desarrollo, la reivindicación y defensa de los procesos político electorales y de sus resultados.

Vale la pena hacer una breve alusión a la trayectoria que en la entidad tiene la alternancia política, la cual se manifiesta inicialmente en el ámbito del orden municipal de administración. Una entidad que hasta antes de la creación en noviembre de 1995, del municipio Playas de Rosarito únicamente tenía cuatro municipios: Mexicali, Tecate, Tijuana y Ensenada, este último el más grande de la república territorialmente hablando.

Baja California adquiere el estatuto de Estado de la República en el año de 1952. A partir de entonces en el espacio de los procesos político-electorales se inicia una lucha partidista esencialmente entre los partidos políticos PRI y PAN, no obstante, en 1983 David Ojeda como candidato del Partido Socialista de los Trabajadores (PST) gana las elecciones locales para encabezar el H. Ayuntamiento del municipio de Ensenada. Con el triunfo a nivel municipal mencionado, se perfila propiamente la alternancia política; ésta, sin embargo, se dará a partir de 1986 esencialmente entre el PRI y el PAN. Durante la década de los años setenta y ochenta, y hasta antes del triunfo de Ruffo Appel también como presidente municipal del municipio de Ensenada y como candidato del PAN, este partido había tenido resultados

<sup>145</sup> Espinoza Valle, Víctor Alejandro. *Alternancia Política y Gestión Pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*. México, El Colegio de la Frontera Norte, 1998, pp 31-32. Para el desarrollo de este subcapítulo seguimos en lo fundamental la presente obra.

en los comicios locales bastante significativos, sobre lo que Espinoza Valle ha señalado:

Sin embargo, no obstante el control sobre el proceso electoral, el fraude constante y los recursos gubernamentales a disposición de los candidatos oficiales, el PAN mantuvo en ese periodo altos porcentajes de votación, y en 1971 sus candidatos recibieron el 31.2 por ciento de los votos computados como válidos, el más alto porcentaje antes de los comicios de 1989. Lo mismo sucedió en las elecciones para gobernador cuando en 1971 el candidato panista, Salvador Rosas Magallón, obtuvo el 32 por ciento de los votos.<sup>146</sup>

Veamos como se han alternado en el poder los partidos políticos en el Estado de Baja California en el ámbito municipal, para lo cual tomamos como referencia los resultados en términos de porcentajes en el periodo comprendido entre los años de 1971 y 1995 (ver cuadro 2).

En el periodo 1971-1995 la alternancia política en el ámbito municipal observa el siguiente comportamiento: en el municipio de Ensenada el PAN gana por primera vez las elecciones en 1986 y mantiene el control del gobierno municipal durante tres periodos consecutivos para perderlo en 1995, cuando el PRI lo recupera; en el caso del Municipio de Mexicali el PAN gana por primera vez una elección hasta el año de 1995. En el municipio de Tecate el PAN gana los comicios locales en 1992 y los pierde a favor del PRI en el periodo inmediato que inició en 1995. En el caso del municipio de Tijuana el PAN gana las elecciones municipales, por primera vez en 1989 y las mantiene en los siguientes periodos en el espacio temporal objeto de análisis. Finalmente en el novísimo municipio de Playas de Rosarito cabe destacar que a partir de su creación el H. Ayuntamiento quedó encabezado provisionalmente por un Consejo Municipal presidido por Hugo Torres Chabert; dicho Consejo se integró con miembros del PRI, del PAN y del PRD.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 33.

CUADRO 2. Baja California: elecciones para presidentes municipales, 1971-1995 (porcentajes)

Año	Ensenada			Mexicali		
	Abstención	PAN	PRI	Abstención	PAN	PRI
1971	45.2	24.5	62.9	45.1	34.0	53.1
1974	44.7	21.3	56.5	26.6	22.2	43.0
1977	42.1	28.6	56.6	40.4	26.3	59.8
1980	42.3	13.6	56.6	37.5	28.8	53.1
1983	33.3	9.2	31.4	44.9	35.6	45.5
1986	48.8	52.2	31.2	40.7	28.8	44.7
1989	65.2	49.9	33.0	47.9	35.8	50.2
1992	22.7	48.4	40.4	20.0	42.9	47.4
1995	38.4	40.7	45.3	34.7	48.1	43.7

Año	Tecate			Tijuana		
	Abstención	PAN	PRI	Abstención	PAN	PRI
1971	42.1	35.0	53.6	53.4	29.7	59.3
1974	34.5	0.0	75.9	35.4	19.4	39.1
1977	36.5	30.5	58.2	48.0	35.2	50.0
1980	32.6	24.3	53.9	46.2	21.7	51.7
1983	38.2	38.0	51.9	34.4	24.0	54.3
1986	49.3	26.5	50.8	45.8	18.8	42.7
1989	52.8	45.2	45.4	52.5	45.4	32.0
1992	20.0	45.5	43.1	22.4	46.5	44.1
1995	33.8	30.7	59.3	39.4	51.8	39.4

Fuente: Espinoza Valle, Víctor Alejandro. *Alternancia Política y Gestión Pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California. México*, El Colegio de la Frontera Norte, 1998, p 36.

En el caso de los resultados electorales y correspondiente conformación de la Legislatura Local en el Estado, se ha dado en la última década un nuevo equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, lo que de suyo representa un factor más que caracteriza el cambio en el régimen político de la entidad. Sintéticamente el panorama se presenta de la siguiente manera: en 1989 el PAN ganó nueve de las diputaciones locales de mayoría relativa, el

PRI obtuvo seis y las cuatro diputaciones restantes de representación proporcional se distribuyeron entre el PARM, el PPS, el PFCRN y el PRD. Durante este trienio el PAN, que controlaba ya el gobierno del estado, no contó con la mayoría absoluta en la Legislatura Local. En las elecciones de 1992 el PAN obtuvo ocho de las diputaciones de mayoría relativa, el PRI obtuvo siete y las cuatro restantes de representación proporcional, correspondieron al PRD. Fue hasta las elecciones de 1995 cuando el PAN logra una mayoría absoluta en la Legislatura Local (para entonces se había ampliado el número de diputados integrantes de la Legislatura, 15 de mayoría relativa y 10 de representación proporcional); al ganar 11 diputados de mayoría relativa y dos de representación proporcional, el PRI obtuvo cuatro diputaciones de mayoría relativa y siete de representación proporcional, el PRD sólo obtuvo una diputación de representación proporcional.

La conformación que observó la Legislatura Local introdujo en el régimen político del estado la modalidad y la necesidad de promover una política de alianzas para lograr mejores condiciones tanto de negociación como de gobernabilidad, así:

Tras la conformación —del Congreso Local— como resultado de las elecciones de 1989, los diputados panistas requerían aliarse con uno de la oposición para obtener la mayoría (9+1=10). A éste lo encontraron en el diputado del PARM, en cuyos antecedentes destacaba su militancia en el PRT. Además, el diputado del PRD renunció a dicho partido y se unió al bloque priísta, que quedó integrado por los seis diputados originales, uno del PPS, uno del PFCRN y uno “independiente” (ex PRD). Así, la oposición priísta llegó a nueve contra 10 del PAN. Como resultado de las elecciones de 1992, todo indicaba que los cuatro diputados del PRD determinarían la mayoría para alguno de los dos partidos y, con ello, las posibilidades de gobernabilidad de Ruffo Appel. Lo interesante es que la alianza se dio entre los ocho diputados de Acción Nacional y dos del sector campesino del PRI,

con lo que el PAN lograba la mayoría relativa con 10 votos, contra los cuatro del PRD y cinco del PRI.<sup>147</sup>

El caso del estado de Baja California es profundamente significativo para la vida política del país toda vez que inaugura la alternancia política en el plano de las entidades federativas, las condiciones geográficas, económicas, sociales y políticas a las que hemos hecho referencia fueron determinantes para que esto fuera así, inclusive el apoyo que brindó el PAN al presidente electo Carlos Salinas que se tradujo en la legitimación de dicha elección, aportó elementos adicionales para el reconocimiento de la elección de Ruffo Appel. Por su parte Carlos Sirvent y Gabriela Vergara han efectuado apuntamientos interesantes al significado, más allá de lo estatal-regional, de las elecciones en Baja California de 1989:

Con el triunfo del PAN en las elecciones para gobernador de Baja California en 1989, a decir de los analistas, se abrió en México una nueva etapa en la vida política del país caracterizada por la alternancia en el poder al nivel de las entidades federativas que marcó el inicio en los cambios de fondo en los procesos electorales y en la concepción de la democracia mexicana como competencia plural.

Por primera vez —añaden— en la política nacional de los últimos 70 años un partido distinto al PNR—PRM—PRI ganaba una gubernatura y ascendía al cargo de gobernador por la vía electoral, con lo cual no solamente se consolidaba la nueva distribución del poder electoral que desde años atrás venía avanzando en los gobiernos municipales y dentro del Poder Legislativo, sino que también se presentaba la alternancia en los gobiernos estatales, que para algunos autores, es sinónimo de democracia en sentido poliárquico.<sup>148</sup>

<sup>147</sup> *Ibid.*, pp 37-38.

<sup>148</sup> Sirvent Gutiérrez, Carlos (Coordinador). *Alternancia y distribución del voto en México. Estudio de 7 casos*. México, UNAM—GERNIKA, 2001, pp 131-132.

De esta manera se perfila, clertamente una nueva época en el ámbito de las entidades federativas y en la vida política del país que se traduce paulatinamente, entre otras, en el desgaste de las facultades metaconstitucionales del otrora fortísimo poder ejecutivo federal, y por otro lado en una mayor autonomía relativa de los gobiernos de las entidades federativas que como históricamente hemos tratado de demostrar eran más bien una prolongación del poder central, en el caso nuestro del poder federal.

### **7.2.2 La administración y gestión pública en el estado de Baja California**

La administración pública del estado de Baja California, al igual que una buena cantidad de las entidades federativas de la República, lleva a cabo una reforma administrativa en paralelo a la efectuada en el ámbito nacional durante el sexenio encabezado por José López Portillo, así en 1977 se conforma la estructura de la administración pública que en lo fundamental prevalece hasta la fecha, misma que quedó plasmada en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California de fecha 31 de diciembre de aquel año. En 1985 se promueven algunos ajustes que implicaron la creación de la Secretaría de la Contraloría General en el Estado, y a nivel de Dirección General una encargada de los aspectos de ecología y gestión ambiental, de esta manera la estructura de la administración pública del estado para 1985 era la siguiente: Secretaría General de Gobierno, Oficialía Mayor de Gobierno, Procuraduría General de Justicia; Secretaría de Finanzas; Secretaría de la Contraloría General, Secretaría de Planeación y Presupuesto, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Fomento Agropecuario, y Procuraduría de Protección al Turista del Estado. Actualmente hay que agregar a las anteriores secretarías las siguientes, además de las Direcciones que se anotan: Secretaría de Turismo, Secretaría de Educación y Bienestar Social, Dirección del Trabajo y Previsión Social, Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, Dirección de Relaciones Públicas, Dirección de Co-

municación Social, Dirección General de Informática, Dirección General de Ecología, y Dirección de Control y Evaluación Gubernamental, la cual sustituye a la antigua Secretaría de la Contraloría General del Estado.

La administración y gestión públicas en la fase en la cual el PAN ha mantenido el gobierno del Estado, observa algunas peculiaridades que pueden ser explicadas tanto por la llegada del primer gobierno estatal de oposición, como de la concepción de gobierno y administración de un nuevo equipo de trabajo que asume una responsabilidad novedosa en una entidad federativa donde las condiciones socio-económicas y políticas son específicas, que cuenta con una alta tasa de alfabetización, con una tasa elevada de población urbana y con niveles de vida ubicados por encima de la media nacional.

Algunos rubros que han sido analizados por el multicitado Espinoza Valle en torno a la gestión de Ruffo Appel, rebelan en líneas generales que la ciudadanía ha percibido mejoramiento en materia de obras públicas, educación y problemas ambientales, en tanto que en otros rubros, como la seguridad pública, el narcotráfico y la impartición de justicia, la ciudadanía califica la gestión en general como mala.<sup>149</sup>

Un aspecto de importancia que es muy manifiesto en el estado de Baja California que se expresa en la gestión pública se vincula al proceso de descorporativización que se ha manifestado en la entidad, y que tiene que ver con las relaciones entre el poder público y los líderes y organizaciones tradicionales, además de lo que ya se ha planteado en el sentido de la población que presta sus servicios en la Unión Americana, así como el grado de desarrollo de la cultura política, así, por ejemplo se afirma que:

El cambio en los términos de la negociación entre Ejecutivo y líderes tradicionales ha seguido distintos caminos. Por ejemplo —se destaca—, en el caso del movimiento urbano popular, el go-

<sup>149</sup> Cfr. *Ibid.*, pp 40-47.

bierno del estado atiende las demandas de suelo y vivienda de manera individual y no a través de las organizaciones. Con ello ha logrado desplazar de la negociación a los líderes tradicionales, que han visto interrumpida una de sus fuentes de poder: la gestoría de los servicios públicos. También se ha echado mano de la normatividad vigente (por ejemplo, la Ley de Tránsito y Transportes del Estado) para atender las demandas de los peticionarios de licencias para el autotransporte público, al margen de los líderes que las monopolizaban.<sup>150</sup>

En los aspectos fundamentales y formales de la gestión gubernamental, cabe destacar que esta se lleva a cabo esencialmente a través de las dos grandes ramas de la administración pública del estado, la centralizada y la descentralizada, las cuales guardan una estrecha relación a través de la sectorización que prevalece en la entidad, lo que permite que el universo de entidades paraestatales del estado se encuentren en constante coordinación con las Secretarías coordinadoras de sector; cabe destacar que en la figura de la sectorización local, no participan las Direcciones ubicadas en la estructura central, en virtud de que sólo llevan a cabo las actividades y cometidos que se les han asignado. Brevemente conviene señalar que el número actual de entidades de la administración pública descentralizada del estado es del orden de 21, entre las que se encuentran organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, así como fidelcomisos.

En la entidad existen cuatro dependencias globalizadoras, la primera de ellas es la Secretaría General de Gobierno a la que se le reconoce un mayor rango de tipo político respecto del resto de las dependencias centrales, tan es así que se asienta que "toda materia que no haya sido conferida a otra dependencia y que requiera una gestión con los elementos de autoridad, responsabilidad y legalidad públicas, será atendida por dicha Secreta-

---

<sup>150</sup> *Ibíd.*, p 101.

ría".<sup>151</sup> Las otras dependencias globalizadores son la Oficialía Mayor, la Secretaría de Finanzas y la Dirección de Control y Evaluación gubernamental. Finalmente la gestión de recursos en el estado puede resumirse en los siguientes puntos:

- Existe una división funcional entre la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Planeación y Programación, la primera atendiendo los aspectos del ingreso y financiamiento, y la segunda conduciendo la Integración y orientación programática de las acciones de gobierno que deben efectuarse mediante un presupuesto y sus respectivos programas de trabajo.
- La mayor parte de los proyectos de inversión, gasto y financiamiento se someten a consideración del COPLADE como órgano consultivo en materia de planeación del desarrollo.
- El presupuesto de egresos del estado está organizado bajo los principios metodológicos del presupuesto por objeto del gasto y una asignación por dependencias o unidades responsables, lo cual no permite apreciar una estructura programática clara en la destinación de recursos para acciones específicas.
- Las entidades del sector descentralizado son sujetas de control y vigilancia por parte de las dependencias globalizadoras.
- El procedimiento más común de control de la aplicación de los recursos presupuestales y financieros es el de la auditoría financiera.
- Existen sistemas de gestión de recursos que están globalizados, los más importantes son: la asignación de los recursos presupuestarios; el sistema de contabilidad gubernamental; los recursos humanos; la provisión de recursos materiales; el control del patrimonio

---

<sup>151</sup> INAP. *La Administración Local en México*. México, 1997, Tomo I, p 119.

Inmobiliario; los servicios generales; las adquisiciones de bienes e insumos de la administración y el control y evaluación de la gestión pública, –asimismo–.

- Se da un solo régimen laboral tanto para servidores públicos de dependencias y entidades del sector descentralizado, lo cual se corresponde con una relación laboral con un sola representación sindical de los trabajadores.<sup>162</sup>

Los planteamientos anteriores constituyen en lo fundamental algunos de los aspectos asociados a la administración y gestión públicas en el estado de Baja California.

En suma, el cambio en el régimen político mexicano y su expresión en los de las entidades federativas acusa cambios significativos que para algunos representa liberalización, para otros se trata de una fase de transición hacia otro régimen político quizá semipresidencial, los resultados obtenidos en las elecciones para la renovación del ejecutivo federal y de la Cámara Baja del Congreso de la Unión en julio del 2000 constituyeron un termómetro de la tendencia del régimen político mexicano, mientras tanto los cambios en las entidades federativas en los albores del siglo XXI y del tercer milenio son, en lo fundamental alentadores y ciertamente más *ad hoc* a las condiciones que impone un mundo más globalizado.

Las condiciones geográficas, políticas y culturales en el estado de Baja California, no podían ser más determinantes para orientar a la entidad por la senda de la globalización, toda vez que en términos comerciales, relaciones laborales, movilidad turística e intercambio de diversa índole la entidad constituye un caso de particular relevancia en el concierto nacional.

---

<sup>162</sup> *Ibid.*, pp 119-120.

# Epílogo

Las transformaciones de la sociedad y el estado contemporáneos tienen una repercusión casi inmediata en los ámbitos local, regional, nacional e inclusive mundial; sucesos que se originan en latitudes lejanas generan, en un relativo corto plazo, implicaciones e impactos en otros espacios geográficos, así por ejemplo, las crisis financieras que afectan a una determinada región se extienden prontamente a otras, situación que no se daba —para no ir muy lejos— con la misma rapidez en la década de los años setenta donde aquéllas eran más localizadas; tal fue el caso de la crisis mexicana en el año de 1975 que se expresó con el incremento de la deuda externa y la devaluación del peso, en tanto que la de finales de 1994 tuvo una repercusión mucho mayor en el ámbito internacional a la que se le calificó como el efecto *tequila*; similar situación sucedió con la crisis asiática que desencadenó el efecto *dragón*, o en su momento la brasileña a la que se calificó de efecto *samba*. En ello, sin duda concurren fenómenos y procesos que van desde el impulso a nuevas relaciones económicas, patrones de acumulación, hasta la eclosión de la tercera revolución científico-tecnológica y el consecuente desarrollo de la microelectrónica, la comunicación vía satélite y sus aplicaciones, o bien es evidencia de que hoy nos encontramos en un mundo más integrado e interdependiente. Se verifica y confirma además que somos la primera generación que se ve obligada a enfrentar de manera cotidiana los desafíos y retos que presenta un contexto de cambios a escala internacional, con dosis elevadas de incertidumbre, contingencias y de cambios inéditos que se suceden en tiempos cada vez más breves.

Así, es claro que estamos frente a una aceleración del tiempo histórico, pero también frente a una síntesis de ese mismo carácter, es decir, histórica, habida cuenta que nuestro presente es resultado de una serie numerosa de premisas que se han venido sentando en diferentes coordenadas espacio-temporales, lo que da como resultado que el citado presente reúna elementos de orden histórico, pero también de índole prospectiva; por tanto, estamos obligados a efectuar un ejercicio concluyente a través del cual pondremos con la mayor precisión las premisas históricas y seamos capaces de desarrollar nuestra capacidad de anticipación de los escenarios por venir con base en estudios y construcción de futuros de mayor consistencia, que nos permitan arribar a escenarios que valga la pena vivir.

Por lo que hace a la administración estatal de México, hoy está llamada a cubrir cometidos fundamentales, en un momento en que las acciones de descentralización y confirmación del federalismo no sólo son una necesidad, sino una demanda impostergable de una sociedad con mayores recursos de autogestión, capacidad de respuesta, de organización y con la disposición y exigencia de construir espacios de mayor participación y democracia, donde el espacio de lo público no estatal se encuentra en constante aumento; de igual manera, es pertinente tener en cuenta la orientación y dirección en que suceden los cambios en el régimen político mexicano, tanto en el ámbito federal como en el de los estados federados, lo que ciertamente tiene una fuerte repercusión en el equilibrio de los poderes públicos y en el caso de las administraciones públicas federal, estatal y municipal implica la necesidad de elevar los niveles de profesionalización, eficacia, eficiencia y efectividad de parte de los cuadros a su servicio donde la rendición de cuentas de lo desarrollado tiene cabida de manera ascendente; asimismo, pone de relieve la exigencia de lograr un desarrollo con mayor equidad en el plano nacional y regional, así como de perfilar un modelo más descentralizado sin detrimento de la unidad nacional.

Otro de los signos de los tiempos se expresa en la hipercomplejidad que caracteriza a la sociedad contemporánea que añade, de suyo, nuevos e intrincados elementos que se conjugan en las relaciones cotidianas entre la sociedad y el Estado y entre éste y aquélla, en donde las Interferencias e Interlocuciones son cada vez más intensas, cuestión que diluye tendencialmente el tradicional divorcio entre ambos y crea un espacio de intersección mayor entre ambas instancias, lo cual es también manifiesto en las entidades federativas y en el ámbito municipal; lo anterior se manifiesta también en la ampliación de la esfera de lo público, en donde se da una concurrencia de organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil.

Ante los cambios acelerados propios de la época actual, constituye un imperativo el estudio y análisis del proceso de construcción histórica de la administración estatal, su situación actual, desafíos y retos ante una sociedad más abierta, contestataria, globalizada, competida y competitiva. Desde este punto de vista, efectuar un ejercicio retrospectivo nos permite contar con mayores elementos para perfilar la trayectoria histórica de la citada administración, construir las premisas sobre las que se levanta una administración que en sus orígenes y gran parte de su desarrollo no es otra cosa más que una prolongación del poder central, toda vez que es éste el que requiere de dispositivos a su servicio que propicien su expansión, gobernabilidad y desde luego, su consolidación tal como se llevó a cabo durante el prolongado periodo relativo a la monarquía absoluta; sin embargo, como la historia lo demuestra, la caída del Estado absolutista no sólo no limitó el proceso de desarrollo de la administración territorial, sino que lo fortaleció, tal y como sucede en casos de países que se perfilan como estados unitarios y también en aquellos que se resuelven en estados federales.

En los estados unitarios los dispositivos de gobierno y administración regional continúan siendo una prolongación del gobierno central, así en aquellos donde la monarquía absoluta tiene una continuidad en forma de monarquía constitucional como en el modelo español, la administración regional —en

este caso provincial—, tiene una alta supeditación al gobierno central; sin embargo, por tratarse de un país cuyos orígenes se localizan en la conjunción de varios reinos, dichas raíces continúan manifestándose aún en los siglos XIX y XX, en los cuales las autonomías locales tienen una alta presencia, fenómeno que en nuestra apreciación es más intenso en el presente siglo, y que fue refrendado en la Constitución española legislada en la segunda mitad de la década de los años setenta que reconoció y brindó amplias facultades a las comunidades autónomas, lo que además representa una genuina síntesis de una trayectoria histórica de varios siglos. El modelo departamental francés labrado en la época napoleónica dispone de un récord y de cartas credenciales en cuanto a centralización se refiere, difícilmente logrados en otros casos; el modelo que le precedió en la misma Francia durante la época del antiguo régimen, el de las intendencias, no logró, ni con mucho los alcances del relativo a la fase del moderno Estado burgués de derecho. El aludido modelo departamental se transformó prontamente en el arquetipo de modelo centralizado en que se inspiraron varios países europeos y latinoamericanos y que en su país de origen propició de manera rápida la unidad civil de la nación francesa y a través de ésta, una fortísima presencia política y militar en el conjunto de Europa a la que contribuyó a modernizar.

Respecto del modelo francés, es indispensable señalar su interesante traslación hacia uno más descentralizado, proceso que es fuertemente promovido por el gobierno socialista de Mitterrand, quien con las leyes de descentralización de 1982 dio un impulso importantísimo a un proceso nacional en esa dirección. Cabe destacar que para entonces la hoy Unión Europea se encontraba en la fase relativa a la Comunidad Económica Europea, pero se anunciaba ya una intensificación de los procesos y acciones integradores, por ello no dejan de llamar la atención las medidas y acciones descentralizadoras de Mitterrand. Aquél proceso iniciado a principios de la década de los ochenta, está por dar pasos adelante y consolidarse constitucionalmen-

te a partir de la Iniciativa del Primer Ministro francés, Jean Pierre Raffarin, quien —reiteramos— propone una revisión constitucional a fin de consolidar a Francia como una República con una organización descentralizada.

En el caso mexicano los tres siglos de dominación española marcaron un antecedente indeleble que deviene desde la fase de la Casa de Austria y de su continuidad en la Casa de Borbón, lo que se tradujo en una síntesis hispano-francesa que prevalece en las formas de organización central, regional y local en la fase del México independiente que el Acta de la Federación y la formalización de un Estado Federal en la Constitución de 1824 no lograron diluir, si bien se brindó una autonomía relativa a los recién constituidos estados federados, la necesidad de lograr y a la postre consolidar la unidad civil de la nación, hizo necesario el debilitamiento paulatino de los citados estados en beneficio de un gobierno y administración federal que cobró una fuerza irresistible en la segunda mitad del México decimonónico, que se formaliza en la tercera Constitución federal de México que reviste —como es sabido— de enormes atribuciones al ejecutivo federal en detrimento de los otros poderes y de los gobiernos estatales.

Vistas así las cosas, los gobiernos de las entidades federativas se transformaron en los hechos en genuinos delegados del poder central que vieron disminuida su autonomía relativa, hasta quedar virtualmente postrados ante la fortaleza creciente del gobierno federal; así, en la fase culminante de la época porfiriana José R. del Castillo señala que “Los gobernadores de todos los Estados y jefes políticos de los Territorios fueron los <tenientes distinguidos> del Caudillo, que regenteaban los feudos de la Federación, obediendo las órdenes y consignas de <su amo> sin discrepancia ni retardo alguno, prontos a todos los sacrificios, a la comisión de los mayores atentados, como a las más ridículas farsas y las más odiosas exacciones”.<sup>183</sup>

<sup>183</sup> Del Castillo, José R. *Historia de la Revolución Social de México*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Colección Biblioteca del INAH, 1985, p 137.

La historia política del siglo XX no cambia mucho las cosas, aún es fresco en la memoria colectiva que el gran elector y defenestrador de gobernadores estatales es el ejecutivo federal; sólo los acontecimientos derivados de una incipiente reforma política apuntan a procesos político-electorales más autónomos y con una ciudadanía creciente que tienden a modificar tendencialmente la geografía política nacional, así pues, los cambios se antojan alentadores en cuanto a que se perfila un federalismo más congruente y acorde con las necesidades que presenta un mundo en pleno proceso de globalización que tiene, como una de sus contrapartidas, la necesidad de fortalecer las identidades locales.

En suma, la administración pública estatal tiene ante sí un destino promisorio que se encuentra fuertemente encadenado a una sociedad local y nacional más abierta, plural, contestataria y que reivindica derechos inéditos tanto en el espacio de lo público que comparte con las instituciones gubernamentales, como en lo estrictamente gubernamental y que dispone, además, de mecanismos para exigir una mayor calidad, oportunidad y eficiencia tanto en los servicios que están a cargo del Estado como de otros que se generan por los grupos que tienen en el mercado su *modus operandi*; asimismo el gobierno y la administración pública de las entidades federativas son re beneficiarios de las acciones de descentralización que coordinada y convenientemente se negocian con el gobierno federal; de igual manera, conjuntamente con los municipios tienen ante sí nuevos recursos y responsabilidades que sólo a través de una mayor profesionalización, modernización y creatividad lograrán enfrentar en los inicios ya del tercer milenio.

Sociedad, Estado y administración pública enfrentan en el fin de siglo un conjunto de retos y desafíos inherentes a una complejidad creciente hacia el interior y en el plano internacional, el cual se encuentra fuertemente marcado por los reajustes mundiales tanto en lo económico como en lo político y en lo monetario. La conformación de bloques de países es un proceso que se viene dando desde el periodo de la posguerra como es el ca-

so de la hoy Unión Europea que tiene sus antecedentes más distantes en el inicio de la década de los cincuenta con la Comunidad Europea del Carbón y el Acero; en esa misma década y en los años sesenta, se sientan bases esenciales en diversas regiones del planeta, entre ellas la latinoamericana; sin embargo, fue en la década pasada cuando se radicalizan los procesos de integración y globalización. México no se sustrae a dichos procesos, es más, su respuesta se perfiló desde el inicio de la gestión presidencial de Miguel de la Madrid y se marca un momento fundamental en 1986 con la admisión del país al GATT, pero también una modificación radical al modelo económico proteccionista hasta entonces prevaleciente que torna a éste en uno de los más abiertos en el ámbito mundial. De entonces a la fecha, se entra en una fase de franca negociación hacia el exterior, dando pie al tratado de libre comercio de América del Norte, y de otros con Centro y Sudamérica, así como con el bloque de países del Pacífico Atlántico, la Unión Europea, La Asociación Europea de Libre Comercio e Israel.

Múltiples han sido las implicaciones y los efectos de la apertura comercial y de la globalización en la sociedad mexicana y en la actividad de las administraciones públicas. En el segundo caso, se ha procedido a llevar a cabo acciones de desregulación, simplificación, modernización y reestructuración de la administración pública centralizada y paraestatal; esta última ha sido reducida de manera radical para dar pauta a una mayor intervención del sector y capital privado nacional y transnacional; contribuir a impulsar la competitividad del país en la esfera internacional; las finanzas públicas han sido objeto de una racionalización y saneamiento a fin de enfrentar las exigencias de un mundo más integrado. Otras acciones que tienen una gran relevancia han sido las de desconcentración y descentralización de una serie de funciones: educación, salud, desarrollo rural, turismo, construcción y mantenimiento de infraestructura educativa, etcétera, hacia entidades federativas y municipios. En síntesis la actividad promovida desde el Estado a través de las administraciones públicas ante las nuevas condiciones inter-

nas y externas, ha sido variada, diversificada y orientada a enfrentar un mundo hipercomplejo.

Se puede afirmar que hasta el momento las acciones y quehaceres emprendidos apenas están en proceso de traducirse en resultados alentadores, tal es el caso de una economía cada vez menos petrolizada, de finanzas pública más sanas y equilibradas vistas desde el déficit público conveniente; en otros planos la profesionalización de los cuadros al servicio de los tres órdenes de gobierno y administración: federal, estatal y municipal es cada vez más una imperiosa necesidad de la que se está consciente y por lo cual se han promovido acciones orientadas a incluir genuinamente en la misma, así como en el desarrollo de una carrera administrativa, tal es el caso de la INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO DE LEY FEDERAL DEL SERVICIO PÚBLICO PROFESIONAL Y DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, LEY DE PLANEACIÓN Y LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL y la INICIATIVA DE LEY PARA EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, misma que fue turnada para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, iniciativa y reformas que fueron aprobadas por dicha Cámara el 16 de octubre de 2002, misma que fue aprobada por la Cámara de Diputados y publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 10 de abril de 2003, así se perfila de manera definitiva la implantación del sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada.

Asimismo, cabe destacar que actualmente estamos siendo testigos y aun protagonistas de una autonomía —a todas luces necesaria— de los gobiernos y administraciones públicas estatales, cuestión que ha costado a las sociedades regionales en particular y a la sociedad mexicana en general poco más de ciento cincuenta años, sin embargo, hoy asistimos a un esce-

nario en el cual desde los espacios locales, desde las comunidades y pueblos, se demanda de una mayor participación en las decisiones que se traduzcan en acciones que se reviertan en beneficio comunal, en la preservación de las identidades locales sin menoscabo de participar en la definición de estrategias que propicien la inserción del país en los procesos de globalización en condiciones más ventajosas y adecuadas. En este proceso de autonomización la descentralización juega un papel fundamental; si bien ésta se ha decidido y coordinado esencialmente desde arriba, no se puede negar que a más de diez años en que se han promovido acciones en diversos sectores, existen no sólo cuadros cada vez más capaces y con la formación requerida, sino que se ha generado un conjunto de iniciativas por parte de las entidades federativas, de los municipios, de los grupos y de las sociedades locales que apuntalan tanto la descentralización como la autonomía de los gobiernos y administraciones pública multitaludidas, sin detrimento de la unidad nacional.

De igual manera, las necesidades crecientes en las regiones que integran el país, demandan de una gestión pública moderna que sea capaz de articular esfuerzos múltiples, alcanzar objetivos y metas en el contexto de una sociedad hipercompleja, contribuir a la construcción de una sociedad democrática y participativa, que defina una agenda en donde se tomen en cuenta y consideren tanto las prioridades de los grupos como de los destinatarios de la actividad gubernamental, una gestión pública que promueva el establecimiento de redes de cooperación, intercambio y la solidaridad, que catalice procesos sociales a fin de lograr un efecto sinérgico en donde el todo es más que la suma de las partes; una gestión pública sustentada en cuadros altamente calificados y profesionalizados a la altura de las necesidades que presenta la sociedad en los albores del siglo XXI.

De este modo, la gestión pública necesaria para el siglo citado arriba, además de descansar en cuadros altamente profesionalizados, debe ser capaz de rendir cuentas de los recursos y medios de que es revestida para cumplir

con los grandes objetivos sociales; que impulse las acciones necesarias para incrementar el capital humano y el social, en particular en un momento histórico en el cual el conocimiento, el valor y la creatividad del ser humano hacen la gran diferencia en el concierto de un mundo no sólo cada vez más globalizado sino también más competido y competitivo. Es claro que gran parte del conocimiento acumulado es un patrimonio universal y no sólo de ciertos núcleos, personas o grupos; así, la herencia histórica que ello representa, será aprovechada en forma más integral, a través de una administración y gestión pública más estratégica, que impulse las condiciones para que las acciones en materia educativa y de investigación científica y tecnológica encuentren los cauces de desarrollo más adecuados. En suma, eficacia, autonomía de gestión, efectividad, profesionalización, descentralización y construcción de una sociedad democrática son, en buena medida, ingredientes fundamentales de una gestión pública ágil y moderna, además de congruente con las necesidades que nos presenta la sociedad contemporánea.

Otros de los grandes signos de los tiempos actuales también tienen una relación directa con la publicitación del poder; las decisiones en comités cerrados, en la cúpula y de espaldas a la sociedad ya no son propios de la sociedad abierta y plural del siglo que comienza; las prácticas secretas que caracterizaron al Estado en su fase constructiva, donde hasta los medios informativos y pedagógicos para la formación de los príncipes y de las altas jerarquías gubernamentales eran de circulación secreta, han dejado paso a una formación abierta y a decisiones que necesariamente tienen que ser de cara a un público exigente, demandante y con mecanismos y medios cada vez más diversificados para auditar, fiscalizar y evaluar la actividad gubernamental.

En consecuencia, los gobiernos abiertos emprenden y orientan sus acciones de cara a los gobernados; requieren de servidores públicos altamente capacitados, habida cuenta que la gobernabilidad de las sociedades abier-

tas reviste una alta complejidad, a la que no es posible sustraerse; así, políticas públicas y gestión pública, rendición de cuentas, deliberación y competitividad, son algunos de los ingredientes fundamentales del gobierno y de la administración pública tomando en cuenta las necesidades de un mundo en proceso de cambio.

De igual manera, el aumento necesario de parte del Estado y de la administración pública contemporáneos de la capacidad de gobernar emerge en las condiciones que caracterizan el fin de siglo, la complejidad de la vida moderna los desafíos de un mundo globalizado, la interdependencia creciente, la necesidad de aprovechar en beneficio de la colectividad las potencialidades que brinda la tercera revolución científico-tecnológica, el desarrollo sustentable, disminuir la fuerte Iniquidad prevaleciente en la región, la aguda pobreza extrema, constituyen algunas de las causas fundamentales, lo que además debe ir acompañado de un ejercicio gubernamental más democrático y transparente, de ese calibre son los desafíos del Estado contemporáneo.

Asimismo, la conjunción de las condiciones endógenas y exógenas en las que se encuentra inmerso el país añaden ingredientes inéditos, tales como los esfuerzos que en un plano internacional tienen que desplegarse para enfrentar problemas que rebasan la acción de los estados nacionales entre los que destacan el problema ambiental, el narcotráfico, la preservación de los derechos humanos, los movimientos inmigratorios, los desastres que el desequilibrio climático amenaza incrementar, etcétera. Así, la globalización no sólo es propia de los aspectos económicos y políticos, abarca la totalidad de la vida de la comunidad internacional, de lo que es indispensable tener una clara conciencia para redefinir nuestra concepción de soberanía y actuar en congruencia con la nueva realidad internacional, la cual tiene que ser traducida en beneficio del género humano, hoy es posible, mañana será tarde.

El último cuarto del siglo que recientemente feneció constituye el escenario histórico en el cual la sociedad mexicana dio pasos cualitativos fundamen-

tales en los ámbitos económico, político, social y cultural, lo que representó en cierta forma la concreción de un sueño inconcluso de varias de las generaciones que nos precedieron, constituye, ni más ni menos que la realización de las utopías de hace varias décadas. Hoy estamos obligados a ponderar los logros alcanzados con el objeto de consolidarlos y aprestarnos a obtener otros que aún son las aspiraciones de las generaciones presentes. Las potencialidades que nos brinda la tecnología, los avances de una sociedad más creativa, las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad donde se perciben mayores puentes de comunicación, el conocimiento y experiencia acumulados son hoy las bases que pueden hacer factible, por ejemplo, la construcción de una sociedad genuinamente democrática y usufructuaria de los beneficios alcanzados por la ciencia y la tecnología. Enfascarnos en ello constituye todo un reto y una labor colectiva en la que vale la pena empeñarse.

# **Bibliothemerografía**

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDA Gutiérrez, Cuauhtémoc. *Tlaxcala hoy*. México, s.e., 1998.
- ANDERSON, William. *Intergovernmental Relations In Review* (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1960.
- ARZALUZ Solano, María del Socorro. *Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl (1997-2000)*. Toluca, Estado de México, IAPEM, 2002.
- BAENA del Alcázar, Mariano. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid, Edit. Tecnos, tomo 1, 1988.
- BANCO Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, "Perfiles para las Estrategias Sectoriales", documento de consulta, 2002.
- BARRERA Zapata, Rolando y Ma. del Pilar Conzuelo Ferrelra. *Dos décadas de cambios administrativos en el Estado de México. Estructuras y formas de organización*. Toluca, Estado de México, UAEM, 1991.
- BARRERA Zapata, Rolando. *Poder y Autonomía de los Gobernadores en México*. Toluca, Estado de México, IAPEM, 1997.
- BOBBIO, Norberto, et. al. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI Editores, 1981.
- CABELLO Rosales, María Alejandra. *Globalización, desregulación y desarrollo. El caso de la Bolsa y la Comisión Nacional de Valores de México*. UNAM-FCPyS, Tesis doctoral, 1997.
- CABRERO Mendoza, Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*. México, INAP, 1995.

CABRERO Mendoza, Enrique, con la colaboración de Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez Mendoza. *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, 1995.

CABRERO Mendoza, Enrique, David Arellano y Arturo del Castillo. *Reformando al Gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*. México, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

CABRERO Mendoza, Enrique. *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*. México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal/Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, CIDE, Fundación Ford., 2002.

CONSORCIO México-EUA para la Administración Pública Mejorada (PIPA): *Temas claves de Políticas Públicas en Perspectiva Comparativa*, preparado para el Consorcio PIPA por Victoria E. Rodríguez (LBJ School), Allison Rowland (CIDE), y Peter M. Ward (LBJ School). Junio de 2000.

CAMPOS A. T., Ricardo. *El fondo monetario Internacional y la deuda externa mexicana, estabilización y crisis*. Toluca, Edo. de México, UAEM, 1995.

\_\_\_\_\_. *Gobernación y Ética Pública*. México, Géminis editores e impresores, S. A. de C. V., 1999.

CASTILLO de Bovadilla, Jerónimo. *Política para corregidores y señores de vasallos en tiempos de paz y guerra...* Amberes, Juan Bautista Verdussen. 1704. Dos volúmenes. Versión facsímil del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.

CRUZ, Manuel y Gianni Vattimo (Eds.). *Pensar en el siglo*. Madrid, Taurus, 1999.

COLEGIO Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. *La Nueva Administración Pública Federal*. Colección Política y Administración, edición especial, México, tres tomos, 1992.

DEL CASTILLO, José R. *Historia de la Revolución Social de México*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Colección Biblioteca del INAH, 1985.

DRUCKER, Peter. *La sociedad postcapitalista*. Colombia, Grupo Editorial Norma, 1994.

ESPINOZA Valle, Víctor Alejandro. *Alternancia Política y Gestión Pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*. México, El Colegio de la Frontera Norte, 1998.

GARRIDO, Luis Javier. *El partido de la Revolución Institucionalizada*. México, SEP, Siglo XXI, Editores, 1986.

GAY Armenteros, Juan C. *Política y Administración en Javier de Burgos*, Granada, España, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial (CEMCI), 1993.

GILPIN, Robert. *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, 1990.

GIRÓN, Alicia, Edgar Ortiz y Eugenia Correa (compiladores). *Integración Financiera y TLC, Retos y Perspectivas*. México, Siglo XXI, Editores, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 1995.

GONZÁLEZ Saavedra, María Teresa, et al. *Antología sobre Administración Pública Federal, Estatal y Municipal*. Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C., Hermosillo, Sonora, 1997.

GONZÁLEZ Valdez, Refugio. *El proceso histórico de redimensionamiento de la administración pública descentralizada en México. El caso del Estado de México, 1990-1993*. Toluca, Estado de México, 1994.

\_\_\_\_\_. *Privatización y Bienestar Social en el Estado de México, 1990-1999*, Toluca, Estado de México, IAPEM, 2001.

GUERRERO, Omar. *Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano*. México, UNAM, 1994.

\_\_\_\_\_. *El Estado y la Administración Pública en México*. México, INAP, 1989.

GIDDENS, Anthony. *Runaway World*. Londres, Profile Books, Ltd, 1999.

HARO Bélchez, Guillermo [Coordinador]. *Avances y retos del sistema de control y evaluación de la gestión pública y desarrollo administrativo en el Estado de México 1993-1999*. México, IAPEM, 1999.

HEWSON, Martin y Timothy J. Sinclair (editores). *Approaches To Global Governance Theory*. State University of New York Press, 1999.

IANNI, Octavio. *Teorías de la Globalización*. México, Siglo XXI, Edit., 2002.

IANNI, Octavio. *A sociedade global*. Río de Janeiro, Editoria CivillizaÇao Brasileira, 1993.

\_\_\_\_\_. *La sociedad global*. México, Siglo XXI, Edit., 2002.

INSTITUTO Nacional de Administración Pública. *Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal*. México, 1996.

\_\_\_\_\_. *La Administración Local en México*. México, 1997, tomo III, 1997.

\_\_\_\_\_. *La Organización de la Administración Pública en México. Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada*, 1999. México, INAP, Editorial Limusa, S. A. de C. V. Grupo Noriega Editores, 1999.

KILKSBERG, Bernardo. *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*. México, FCE, 1989.

\_\_\_\_\_. *Hacia una economía con rostro humano*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A., 2002.

LADRÓN de Guevara, Baltazar. *Discurso sobre la policía de la Ciudad de México*. Antología de textos sobre la Ciudad de México en el período de la Ilustración. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1982.

MARTIN, Hans-Peter y Harald Schumann. *La trampa de la globalización. El ataque contra la democracia y el bienestar*. México, Taurus, 1999.

MERINO Huerta, Mauricio [Coordinador]. *Cambio Político y Gobernabilidad*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1992.

MÉNDEZ Martínez, José Luis, (ed). *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*. México, El Colegio de México, 1997.

MÉNDEZ, José Luis (Coordinador). *Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica*. México, Miguel Ángel Porrúa, International Society for Third Sector Research y Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, A.C., 1998.

MEYENBERG, Yolanda y Ricardo Espinoza (Coordinadores). Congreso Nacional de Ciencia Política, vol. *Política y Ciencia Política Conferencias Magistrales*, México, 1996.

*MÉXICO 75 años de Revolución*. México, FCE, Tomo I, vol. 1 "Desarrollo económico", 1988.

MORENO Espinosa, Roberto, et al. *Origen y evolución del municipio en el Estado de México*. Toluca, Méx., Gobierno del Estado de México, 1992.

MORENO Espinosa, Roberto. *La administración territorial en México, antecedentes históricos*. Toluca, Estado de México, UAEM-IAPEM, 1995.

MORENO Espinosa, Roberto, et al. *La administración pública estatal y municipal del Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio*. Toluca, Estado de México, IAPEM, 1996.

NOHLEN, Dieter. *Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina*. México, Instituto Federal Electoral, colección temas de la democracia, serie conferencias magistrales 4, 1998.

OCHOA Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. México, Edit. Porrúa, 1985.

OLIVIER. Philippe. *El Prefecto, análisis y reflexiones*, Francia, julio de 2001.

OLIVOS Campos, René. *La participación ciudadana en la tarea de gobernar: el caso del estado de Michoacán 1988-1996*. Morelia, Michoacán, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1998.

OLMEDO Carranza, Raúl. *El poder comunitario en Tlaxcala. Las Presidencias Municipales Auxiliares*. México, Editorial Comuna, 1999.

ORTEGA Lomelín, Roberto. *Federalismo y municipio*. México, FCE, 1994.

Peláez Marón, José Manuel. *Lecciones de Instituciones Jurídicas de la Unión Europea*. Madrid, Edit. Tecnos, 2000.

PHILIPPE, Olivier. *El Prefecto, análisis y reflexiones*, París, Francia, Julio de 2001.

PICHARDO Pagaza, Ignacio. *Introducción a la nueva administración pública de México*. México, INAP, Volumen I, , 2002.

PIÑÓN Antillón, Rosa María [Compiladora]. *De la comunidad a la Unión Europea (del Acta Única a Maastricht)*. México, FCPyS, UNAM, 1994.

PUGA Espinosa, Crislina y David Torres Mejía. *México: la modernización contradictoria*. México, Edit. Alhambra Mexicana, 1995

RABASA, Emillo. *La Constitución y la Dictadura*. México, Edit. Porrúa, 1976.

REBOLLEDO Gout, Juan. *La Reforma del Estado en México*. México, FCE, 1983.

REES Jones, Ricardo. *El Despotismo Ilustrado y los Intendentes de la Nueva España*. México, UNAM, 1979.

RIVES Sánchez, Roberto y Sergio Elías Gutiérrez Salazar. *La Constitución Mexicana al Final del Siglo XX*. México, Las Líneas del Mar, S. A. de C. V., 1995.

RODRIGUEZ, Victoria E. *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. México, FCE, 1999.

ROGOZINSKI, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*. México, FCE, 1993.

ROSE, Richard. *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. Estudio Introductorio de Roberto Moreno Espinosa, México, FCE, 1998.

SÁNCHEZ González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*. Toluca, Estado de México, IAPEM, 2002.

SARTORI, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Taurus, 2000.

SECRETARÍA de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. *Gobierno y Administración Municipal en México*. México, 1993.

SIRVENT Gutiérrez, Carlos (Coordinador). *Alternancia y distribución del voto en México. Estudio de 7 casos*. México, UNAM-GERNIKA, 2001

TORRES, Blanca [compilador] *Descentralización y democracia en México*. México, El Colegio de México, 1986.

UVALLE Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. Toluca, Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994.

\_\_\_\_\_. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. Toluca, Estado de México, IAPEM, 1997.

\_\_\_\_\_. *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*. Toluca, Estado de México, IAPEM, 2003.

UVALLE Berrones, Ricardo y Marcela Bravo Ahuja Ruiz (coordinadores). *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*. México, UNAM, Plaza y Valdés Editores, 1999.

VALERO, Ricardo. *Globaldad: una mirada alternativa*. México. Centro Latinoamericano de la Globaldad, Miguel Ángel Porrúa, 1999.

VILLARROEL, Hipólito. *Enfermedades políticas que sufre la capital de esta Nueva España en casi todos los cuerpos de que se compone y remedios que se la deben aplicar para su curación si se quiere que sea útil al Rey y al público*. México, Edit. Porrúa, 1980.

WRIGHT, Dell S. *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. Estudio Introductorio de José Luis Méndez. México, FCE, CNCPyAP, UAC, 1997 (1978).

ZICCARDI, Alicia. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1998.

## HEMEROGRAFÍA Y DOCUMENTOS

CÁMARA de Senadores, "Iniciativa con proyecto de Decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y de Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y l Iniciativa con proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. 16 de octubre de 2002.

*EDUCACIÓN 2001*, Revista de educación moderna para una sociedad democrática. Núm. 87, agosto 2002.

*EL PAÍS*, sábado 21 de Junio de 2003

*ENLACE*, publicación trimestral del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., No. 51, nueva época, enero-marzo 2001.

*Estudios de Derecho y Ciencias Sociales*. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Número 2, julio – Diciembre 2002.

FACULTAD de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad Rey Juan Carlos. *Cuadernos de Gobierno y Administración*, No. 1, primer semestre de 2000.

*GACETA Mexicana de Administración Estatal y Municipal*. México INAP, varios números.

*Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. México, INAP, núm. 56.

GOBIERNO Francés. *La organización política y administrativa del territorio*. Boletín informativo, 2001.

GUERRERO, Omar. *La Administración Pública Congresional*. México, Cuadernos del IPONAP, 1981.

HENDERSON, Hazel, "Escenarios de Transición Global Hacia un Desarrollo Sustentable, en Fundación Javier Barros Sierra, A. C. *Primer Congreso Mexicano Sobre Prospectiva. "Los Futuros de México y el Mundo"*. México, septiembre de 1994.

INAP. *Memoria II Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*. México, 1991.

\_\_\_\_\_. *Memoria Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*. México, 1990.

*LA REVISTA del Colegio*, año IV, Núm. 6, primer semestre de 1996.

*Le Monde*, 5 y 8 de octubre de 2002.

MEMORIA del Foro Descentralización y Desarrollo Regional en México. Coed. del Gobierno del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México, 1986.

NOHLEN, Dieter. *Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina*. México, Instituto Federal Electoral, colección temas de la democracia, serie conferencias magistrales 4, 1998.

OCDE. Folleto, s.a., s.f.

PERIÓDICO *Reforma*, año 7, número 2175, Noviembre 25 de 1999, 18 de Junio de 2000 y 24 de diciembre de 2000.

PERIÓDICO *La Jornada*, 15 de Febrero de 2000.

REVISTA de Administración Pública (RAP). México, INAP, núm. 65/66, enero-junio de 1986.

*POLÍTICA y Cultura*. México, núm. 2, UAM-X, Invierno-primavera de 1993.

RAP. México, INAP, núm. 53, 1984.

RAP. México, INAP, núm. 67/68, julio-diciembre de 1986.

REVISTA AMEINAPE, núm. 1, enero-junio de 1996, Querétaro, Qro., México, 1996.

REVISTA *Cívitas*, Mexicali, B. C., No. 8-9, enero-agosto de 1992.

REVISTA *Española de Ciencia Política*, vol. 1, núm. 1, octubre de 1999.

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad Rey Juan Carlos. *Cuadernos de Gobierno y Administración*, No. 1, primer semestre de 2000.

REVISTA *Espacios Públicos*. Toluca, Estado de México, FCPyAP, año 5, No. 9, febrero 2002.

REVISTA IAPEM, No. 51, enero-abril de 2002.

REVISTA *El País semanal*. Madrid, Núm. 1.149, domingo 4 de octubre de 1998 y Núm. 1243, domingo 23 de julio de 2000.

REVISTA *Este País*. México, núm. 98, mayo de 1999.

REVISTA *Estudios Latinoamericanos*, núm. 6, nueva época, año 3 julio/diciembre de 1996.

REVISTA *Gestión y política pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), vol. III, núm. 2, México, segundo semestre de 1994.

*REVISTA Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, UNAM, FCPyS, DEP, Núm. 166, año XLI, octubre-diciembre de 1996 y, No. 167 y año XLII, enero-marzo de 1997.

**REVISTA Siempre**, suplemento Cultural, octubre 27 de 1982.

SOCIEDAD Editorial Síntesis. Síntesis, Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas. "La Integración regional en América Latina", núm. 24, Madrid, 1995.

SOLANS I Soteras, Miguel, Conferencia en la apertura de cursos 1995-1996 del master en Gobierno y Gestión Pública, Cataluña, España, 1995.