

21, 9



# Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS  
Y SOCIALES

## CONDICIONES Y PERSPECTIVAS PARA UN FEDERALISMO DE PARTICIPACION EN MEXICO

### TESIS PROFESIONAL

Que Para Obtener el grado de:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

P r e s e n t a n :

**Blanca Desentis González**

**Arturo García Vázquez**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## INDICE

### INTRODUCCION

### CAPITULO 1. MARCO TEORICO

#### Introducción

#### 1.1. Teoría europeas

1.1.1. Teoría de Montesquieu

1.1.2. Teoría liberal de Benjamín Constant

#### 1.2. Teorías norteamericanas

1.2.1. Teoría de la cosoberanía expuesta en El Federalista por Hamilton, Madison y Jay

1.2.2. Teoría de la cosoberanía, difundida por Alexis de Tocqueville en La democracia en América

#### 1.3. Teorías mexicanas en relación al liberalismo

1.3.1. Miguel Ramos Arizpe. La diputación provincial

1.3.2. José María Luis Mora: El liberalismo ilustrado

1.3.3. Benito Juárez. El liberalismo democrático

#### 1.4. Teorías contemporáneas

1.4.1. Jordi Borja. Administración periférica

1.4.2. Jesús Reyes Heróles. El liberalismo mexicano

1.4.3. Pedro Zorrilla Martínez. Federalismo de participación

#### 1.5. Conceptos personales

#### 1.6. Notas bibliográficas

## **CAPITULO II. JUSTIFICACION HISTORICA DEL FEDERALISMO MEXICANO**

**1810 - 1970**

### **Introducción**

#### **2.1. Corrientes políticas en favor del federalismo :**

Constitución de Cádiz de 1812

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)

Siete Leyes Constitucionales ( 1836 )

Bases Orgánicas ( 1843 )

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos ( 1857 )

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ( 1917 )

#### **2.2. Intereses económicos que propiciaron el Federalismo :**

2.2.1. Grupos económicos en la etapa de anarquía ( 1810-1856 )

2.2.2. Grupos económicos en la etapa del Estado liberal ( 1856 -  
1876 )

2.2.3. Grupos económicos oligárquicos en el período del porfiria-  
to ( 1876-1910 )

#### **2.3. Composición social que reafirmó el federalismo mexicano**

2.3.1. Consideraciones generales de la estructura social

#### **2.4. Tendencias centralistas y federalistas en México ( 1910 - 1970 )**

#### **2.5. Crecimiento económico y desequilibrio regional ( 1910-1970 ):**

2.5.1. Etapa de reconstrucción económica ( 1925 - 1940 )

2.5.2. Etapa de crecimiento con inflación ( 1935- 1956 )

2.5.3. Etapa de crecimiento con estabilidad ( 1956-1970 )

2.6. Desigualdad regional

2.7. Notas bibliográficas

### CAPITULO III. FEDERALISMO Y ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y ESTATAL 1970 - 1980

#### Introducción

3.1. Teoría pluralista

3.2. Política y gobierno ( 1970 - 1976 )

3.2.1. Aspectos relevantes de la administración de Luis Echeverría Álvarez

3.2.2. Administración pública federal

3.2.3. Medidas tendientes al equilibrio regional

3.3. Política y gobierno ( 1976 - 1980 )

3.3.1. Aspectos relevantes de la administración de José López Portillo

3.3.2. Administración pública federal

3.3.3. Medidas tendientes al fortalecimiento del federalismo

3.4. Administración pública estatal

3.4.1. Ambito político

3.4.2. Ambito jurídico-administrativo

3.4.3. Ambito social

3.4.4. Ambito económico

3.5. Notas bibliográficas

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

## INTRODUCCION

El estudio del federalismo requiere situarlo en la realidad histórica en que surge y se desarrolla; implica, también, comprender las situaciones políticas, económicas y sociales específicas del caso, su vinculación con estas situaciones que conforman y condicionan el desarrollo del Estado nacional que se estudie y, las consecuentes formas de organización política que adopte.

El objeto de estudio del presente trabajo es el federalismo en México. Primero se exponen las reflexiones más representativas, para el caso, sobre el federalismo de teóricos extranjeros y nacionales de modo que no se tenga una aproximación al tema meramente jurídica o administrativa, sino esencialmente política. Le sigue una secuencia histórica del federalismo en México que sin ser exhaustiva sea suficiente para afirmar que :

1) El origen del federalismo en nuestro país no respondió a la simple imitación de ideas y modelos extranjeros, sino que compartió -- las contradicciones que hicieron difícil la gestación de nuestro Estado nacional, esto debido a la falta de una fuerza política hegemónica que garantizara la integridad y la unidad nacional. Por ello, el "federalismo" que se ratificaba en las Constituciones de 1824 y 1856, con los triunfos de la facción liberal, se identificó con el liberalismo y, a pesar

de que encontraba su sustentación social en la pluralidad de comunidades culturalmente diferenciadas y en amplios márgenes de autonomía local, que protegían los intereses económicos de los caudillos y de los grupos capitalistas incipientes, se encontró con un gobierno federal débil y un país desarticulado regionalmente ;

2) A partir de la República Restaurada, la forma de organización federal no se llevó a la práctica, en gran parte debido a que el gobierno federal se enfrentó con la necesidad de hacer uso de facultades extraordinarias para consolidar el control político y la estabilidad política, concentrando facultades políticas y económicas mayores en el presidente de la República, hasta llegar a los extremos de la dictadura porfirista que violaban abiertamente los principios federalistas ;

3) Pese a que la forma federal se ratificaba en la Constitución Política de 1917, primero por razones de estabilidad política, y más tarde por causas de la industrialización nacional, ha continuado el proceso de centralización política y concentración económica del gobierno federal en detrimento de las entidades federativas, contribuyendo de este modo a agravar el desequilibrio regional.

Ante el enorme costo que se deriva de la concentración económica y poblacional en la ciudad de México, en 1970 la administración pú -

blica federal intenta implementar medidas de desconcentración y des - centralización de las funciones de sus dependencias y entidades, y de inducir a la iniciativa privada a desconcentrar sus actividades indus - triales y comerciales al interior del país. En 1976 el discurso oficial hace pública la intención de fortalecer el sistema federal y como parte de ésta se reglamenta la fracción V del artículo 76 constitucional, im - pidiendo, formalmente, cualquier arbitrariedad de la federación con res - pecto a la desaparición de poderes locales.

En la instancia político-administrativa, los Convenios Unicos de Coordinación, también formalmente, se perfeccionaron. Sin embar - go, es oportuno tener presente que estos convenios significan una for - ma de desconcentración del gobierno federal, contraria al sentido y a los principios del federalismo, si no se refuerzan los gobiernos locales con recursos propios, incondicionados, y si no se tiene la sensibilidad y convicción política por parte de los altos funcionarios del gobierno fe - deral para comprender las virtudes de esta forma de organización política, principalmente como reforzadora de los regímenes democráticos. En este sentido se propone, en este trabajo, un " federalismo de participación " que sea el instrumento para que el ámbito federal dirija, coordine, armo - nice y garantice el bienestar general, al mismo tiempo que permita una pluralidad política más efectiva a través de los gobiernos estatales autó -

nomos y representativos de las decisiones y opiniones de sus ciudadanos, con administraciones locales con ingresos propios y consecuentemente con recursos técnicos y administrativos, que den solución a los asuntos y problemas específicos de cada entidad federativa.

**CAPITULO I. MARCO TEORICO**

## Introducción

El federalismo es esencialmente una cuestión sobre la forma de organización política al interior de un Estado nacional; tiende, en principio, a conferir el máximo de autoridad a las comunidades locales más reducidas - entidades federativas, regiones, provincias u otras - que lo componen. De aquí que el federalismo sea una forma de descentralización política.

En el caso de México, se identificó el federalismo con el liberalismo. Esto no fue gratuito, ya que en nuestro país, a diferencia de otras naciones, el liberalismo no fue producto del triunfo de una burguesía que había experimentado los efectos de una Revolución Industrial o del desarrollo del capital comercial; sino de un grupo reducido liberal que surgió para eliminar el centralismo burocrático colonial y el escapamiento de tierras en manos del clero, de este modo, asegurar que el capitalismo incipiente pudiera expandirse. Así, las victorias del grupo liberal fueron las victorias del federalismo, identificándose, por consiguiente, liberalismo con federalismo.

Por lo anterior, la diversidad en tiempos y concepciones que se mencionan en este capítulo, responde al apoyo conceptual que influyó (no determinadamente, ya que la transición a un capitalismo embrionario fue una realidad), al grupo de mexicanos que encabezaron los postulados

federales y liberales en la difícil conformación del Estado Federal.

Montesquieu sugiere al Estado Federal como aquél que surge de la libre decisión política de diversas sociedades, para unirse en una sola sociedad. Constant retomó la supremacía de la libertad individual sobre la colectiva y sostuvo, que el respeto de los intereses particulares sería garantizado por una Constitución política, la cual proporcionaría a los pueblos y al individuo el respaldo requerido para su desarrollo y expansión. Los federalistas norteamericanos, Madison, Hamilton y Jay, resaltaron las virtudes del federalismo, las condiciones previas a la descentralización política y el marco de actuación de cada uno de los ámbitos de gobierno coexistentes.

En México, los postulados federales, que fueron reforzados con las ideas liberales, empiezan a ser definidos en el siglo XIX con el establecimiento de las diputaciones provinciales. En este contexto surge Miguel Ramos Arizpe fundamentando su teoría en contra de la centralización colonial y a favor de las diputaciones provinciales. Posteriormente, José María Luis Mora, representante, en la primera etapa de su vida, de las libertades, pero en contra de las teorías igualitarias; y finalmente Benito Juárez, quién concretó la igualdad ante la Ley, suprimiendo para ello los fueros eclesiásticos y militares, así como la circulación de la riqueza en manos del clero y la plena separación del Estado y la Iglesia; con lo cual

rompió finalmente con el viejo órden colonial.

Se mencionan algunos autores contemporáneos que han denunciado los efectos nocivos que la modernización del país, especialmente de 1930 a 1970 ha generado en cuanto a la centralización y a la concentración económica, cultural y, poblacional en unas cuantas ciudades, en deterioro del sistema federal. Jordi Borja replantea la pérdida de autonomía local al llegar a las entidades federativas el gobierno federal, a través de la administración periférica basada en la desconcentración territorial; Jesús Reyes Heróles propone que se impidan las tendencias centralizantes y que se estimule la permanencia de las peculiaridades regionales integradas en torno a lo nacional pero reservándose esferas de autodeterminación; Pedro Zorrilla Martínez se pronuncia por un nuevo federalismo que responda a la pluralidad de sociedades, asentadas en regiones geográficas con diferentes características, con problemas peculiares y rasgos culturales diferenciados, con derecho de resolver sus problemas y de elegir a sus gobernantes, así como de participar activa y conscientemente en las decisiones de alcance nacional.

Finalmente, conscientes de que el federalismo debe replantearse, proponemos un federalismo de participación que no se confunda con los programas de inversión y desconcentración del gobierno federal, ni que se limite a las relaciones entre el gobierno federal y el estatal, sino que ins-

trumente acciones políticas, legales, económicas y administrativas que vitalicen y legitimen a los gobiernos locales para que éstos puedan asegurar las libertades civiles, políticas y sociales de sus ciudadanos. Que las entidades federativas, asuman la responsabilidad política de preservar el interés general sobre el interés privado de cualquier grupo o sector, mediante el procuramiento del equilibrio político de las fuerzas sociales internas; así como la elección de sus funcionarios; la responsabilidad jurídica-administrativa de iniciar leyes que adecuen sus administraciones a las necesidades sociales, económicas y políticas de su región, a fin de poder programar y ejecutar actividades que solucionen sus problemas y de esta manera, sustituir en lo posible y lo razonable, programas federales que pueden y deben ser desempeñados por los gobiernos locales.

## 1.1. Teorías europeas

Desde el punto de vista conceptual, la denominación Estado Federal fue empleada por vez primera en los tiempos de la confederación renana, en Zacharia, Von Betg, Kluber, como un término opuesto al de confederación. (1)

Sin embargo, dice Manuel García Pelayo, los términos de federación o confederación fueron usados de manera equivalente al Estado Federal, hasta que la literatura alemana conceptualiza de manera precisa al Estado Federal como contraste entre la confederación y la nueva forma de organización que aparece en 1848 en los Estados Unidos de Norteamérica

La Idea Federal y los Principios de Libertad de Montesquieu y Benjamin Constant promueven en la mente de algunos intelectuales mexicanos las conveniencias ya mencionadas y objeto del capítulo siguiente, de conformar, en el naciente país independiente, esta forma de organización política. Por esta razón mencionamos las aportaciones de estos autores.

### 1.1.1. Teoría de Montesquieu

El barón de la Brède y de Montesquieu, Carlos Luis de Secondant, es considerado como uno de los representantes de la ideología clásica libe-

ral. Sus postulados influyeron no sólo al mundo anglosajón, tanto en Inglaterra como en los Estados Unidos, sino también en América. En México fue leído, entre otros, por Miguel Ramos Arizpe quien se vuelve uno de los más fervientes partidarios del federalismo.

En 1748 surge El espíritu de las Leyes de Montesquieu, en el que sustenta la Teoría de las Libertades.

En su libro segundo comenta que existen tres clases de gobierno: " El gobierno republicano es aquél en el que el pueblo, o una parte del pueblo, tienen el poder soberano; el gobierno monárquico es aquél en el que uno solo gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas; el gobierno despótico, el poder también está en uno sólo, pero sin ley ni regla, pues gobierna el soberano según su voluntad y sus caprichos. Cuando en la república el poder soberano reside en el pueblo entero, es una democracia. Cuando el poder soberano está en manos de una parte del pueblo, es una aristocracia." (2)

Montesquieu inicia una serie de reflexiones en relación a las tres clases de gobierno y concluye que en un gobierno monárquico o en uno despótico no existe el mayor problema para mantenerse en el poder; sin embargo, en uno popular lo que se necesita es la virtud.\* . En una democracia la virtud implica la igualdad que permitirá, por medio de le-

\* " Lo que yo llamo virtud en la república es el amor de la patria, es decir, el amor de la igualdad. No es una virtud moral ni cristiana, es la virtud política. Y ésta es el resorte que hace mover la república. " Montesquieu. El espíritu de las leyes. Estudio preliminar de Daniel Moreno. Ed. Porrúa. México. 1980. p. 8

yes particulares, equilibrar las desigualdades.

La libertad política no es hacer lo que se quiere, "... es poder hacer lo que se debe querer y no ser obligado a hacer lo que no debe querer se... la libertad es el derecho de hacer lo que las leyes permitan... cuando más sometidos estemos a las leyes más libres somos; pero eso será -- cuándo las leyes sean iguales para todos, cuando se apliquen a todos igualmente, lo que jamás se ha visto desde que existen leyes en el mundo."(3)

" La libertad política consiste en la seguridad, en donde un ciudadano no pueda temer a otro. Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o al mismo cuerpo, no hay libertad ; falta la confianza, por lo que puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos: como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo estaría perdido, si en un mismo hombre o un mismo cuerpo tuviese el ejercicio de las tres potestades, la de hacer leyes, la de ejecutar las resoluciones públicas, y la de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares." (4)

" Parece, pues, que los hombres se hubieran visto obligados a vivir gobernados por uno solo, si no hubiesen imaginado una manera de --

constitución que tiene todas las ventajas interiores de la república y la fuerza exterior de la monarquía. Hablo - dice Montesquieu - de la república federal ". (5)

Montesquieu define así al gobierno federal: " Esta forma de gobierno no es una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un Estado mas grande, conservando cada una su personalidad. Es una sociedad de sociedades, que puede engrandecerse con nuevos asociados hasta constituir una potencia que baste a la seguridad de todos los que se hayan unido. " (6)

La conveniencia de una República Federativa, dice Montesquieu, - consiste en: su capacidad de enfrentarse a una fuerza exterior sin tener el peligro de perder su integridad o de corromperse internamente; el pacto de no convenir entre las provincias que la integran eliminando la ambición y la avaricia que pudiera darse entre ellas; su consolidación y unificación de la totalidad de ellas al participar, de los asuntos nacionales y locales que les competa.

Una más de las características que deberá confrontar la República - Federal consistirá en dar a los estados que conforman la Unión la misma - proporción en cuanto a fuerza. En Holanda, prosigue este autor, por ejemplo, la república está integrada por siete provincias en donde todas, grandes y pequeñas, tienen cada una un voto. En la República de los Países,

contrariamente la confederación se encuentra integrada por veintitres ciudades: las ciudades grandes tenían tres votos, las medianas dos y las pequeñas uno, rompiendo de esta manera la igualdad.

La Teoría de las Libertades es llevada por Montesquieu a todos los niveles y a todas las actividades del hombre. Las tierras, dice Montesquieu, no se cultivan en razón de su fertilidad, sino de la libertad. Y la explicación del porqué surgen desiertos en las partes por naturaleza más fértiles, así como también grandes progresos democráticos donde el terreno resulta difícil de explotar. Donde la esterilidad del suelo hace a los hombres industrioses, mientras que la abundancia los hace abúlicos. En los países libres el comerciante halla muchos impedimentos, mientras que los obstáculos son mínimos en los países esclavizados, es todo esto, porque la libertad " no consiste en hacer lo que se quiera; en una sociedad donde existen leyes, la libertad consiste en poder hacer aquello que se deba" (7)

Estos postulados liberales los conforma al hablar de la Constitución inglesa, en donde se encuentran tres poderes constitutivos del Estado : el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Principalmente, el poder legislativo es el que más se relaciona con los postulados liberales ya que, de acuerdo a su doctrina, los hombres deben gobernarse por sí mismos. Montesquieu justifica que es imposible que el pueblo entero lleve a cabo la

labor legislativa, a la manera de Atenas, por la extensión de su territorio; sin embargo, es posible realizarla por medio de la representación, la que es renovable y popular. De aquí deriva que para que un pueblo tenga libertad política deberá existir una constitución libre con ciudadanos libres. Y establecer la separación y el equilibrio de poderes como premisa indispensable para la libertad.

### 1.1.2. Teoría liberal de Benjamín Constant

A principios del siglo XIX, cuando aún se vivía la efervescencia de la Revolución Francesa, surge en París los escritos de Benjamín Constant - en el período histórico que se conoce con el nombre de la "Restauración"- con una de las teorías más importantes del liberalismo político en Francia.

Atacó, al igual que Montesquieu, el despotismo del antiguo régimen en donde no existían derechos ni garantías y donde no se permitían las - asambleas constituyentes que pudieran coaccionar o limitar a la monarquía absoluta y a sus privilegios. Así que de acuerdo a Constant, lo que Francia requería era una monarquía moderada que estableciera garantías y respetara los derechos individuales de los ciudadanos. Defendió la monarquía moderada de Luis XVIII porque había otorgado concesiones favorables a la libertad después de tantos años de despotismo.

Constant propone una monarquía constitucional en donde se salvarían y guardarían las libertades. Asimismo, proponía una serie de medidas que fue

ran legitimadas a través de una constitución y que garantizaran libertades a los individuos. Con esto el poder estaría cercado y sin la posibilidad de hacer mal uso de él. Este Estado representativo protegería a los individuos y les aseguraría su libertad mediante la ley.

Benjamín Constant abogó por la individualización que llevaría al país al desarrollo de la industria y del comercio. Sólo la libertad constitucional daría, dice Constant, a la burguesía el apoyo y el respaldo para su desarrollo y expansión.

Constant, en 1819, hace un célebre discurso que fue pronunciado en el Ateneo Real de París y que se llamó La libertad de los antiguos comparada a la de los modernos, en la que expone elementos importantes sobre su doctrina liberal.

Libertad significa para Constant " el derecho de no estar sometido mas que a las leyes; no poder ser arrestado, detenido, condenado a muerte o maltratado de ninguna manera por la voluntad arbitraria de uno o varios individuos. La libertad significa el derecho que cada quien tiene de emitir su opinión, escoger su profesión u oficio y ejercerlo; disponer de su propiedad y aun abusar de ella; ir y venir de un lugar a otro sin pedir permiso y sin dar razón de los motivos, La libertad significa el derecho - que cada quien tiene de reunirse con otros individuos, sea para hablar sobre sus intereses sea para profesar el culto que él y sus asociados prefieren. Sea, simplemente, para llenar sus días y sus horas de acuerdo con

sus inclinaciones, La libertad es el derecho, e n suma, de influir sobre la administración del gobierno, sea para la nominación de todos o de ciertos funcionarios, sea para representaciones, peticiones y demandas que la autoridad está obligada a tomar en consideración" (8)

De esta manera establece que lo que los antiguos llamaban libertad, era una libertad de tipo colectiva, consistente en que los grupos, los conglomerados, tuvieran la resolución de los asuntos políticos, habiendo una sujeción completa del individuo a la autoridad de la multitud reunida. Es to es que las repúblicas antiguas estorbaban la libertad individual.

La libertad para los modernos es la independencia individual que constituye la primera de las necesidades modernas. En consecuencia, no hay que solicitar nunca su sacrificio para establecer la libertad política, como las repúblicas antiguas lo hacían.

La existencia individual no está ya supeditada a la existencia política gracias a un sistema representativo que permita a una nación dejar en manos de algunos individuos lo que no quiere o no puede hacer ella misma. -- Constant parte de la idea de que el individuo goza de ciertas garantías, que le permiten encontrarse en una esfera de acción independiente del Estado, pero que le permita también tener los elementos necesarios para influir en la colectividad a que pertenece o definir, de acuerdo a su libertad espiritual, civil y política, de lo que la mayoría decida.

## 1.2. Teorías norteamericanas

### 1.2.1. Teoría de la cosoberanía, expuesta en El Federalista por Hamilton, Madison y Jay

La primera exposición doctrinal sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal se encuentra en una serie de artículos publicados en Nueva York y que recibieron el título de El Federalista. Fueron escritos por Alejandro Hamilton, Santiago Madison y Juan Jay con el propósito de convencer al pueblo de las Trece Colonias que habían logrado su independencia de Inglaterra que ratificaran la Constitución elaborada en la Convención de Filadelfia en donde se establecía un Gobierno Federal que buscaba unir a los estados que habían surgido de las colonias, conservándoles una amplia autonomía.

Gustavo R. Velasco, en el prólogo a El Federalista, comenta la influencia de los postulados doctrinales de Montesquieu en el acatamiento de una constitución como instrumento indispensable de limitación al gobierno y dice: " El principio fundamental del gobierno constitucional, el que sirve de cimiento a todo el edificio, es que el gobierno debe ser limitado. Para usar la terminología de la Europa continental, el Estado ha de ser un Estado de Derecho". Y también, al igual que Montesquieu, El Federalista ve que la única alternativa frente al régimen constitucional es el despotismo. " La única posibilidad, si el gobierno no es un gobierno de leyes, es el imperio de una voluntad irresponsable y absoluta". (9)

A pesar de que Gustavo R. Velasco comenta en el prólogo a El Federalista que es poco probable que la obra se haya leído en México en inglés, es más fácil suponer que los escritos se hayan conocido en francés a través de la versión de 1792. Jesus Reyes Heróles, a diferencia del primero, comenta que la obra es más conocida en México de lo que en verdad se supone. " En 1828, da a conocer un prospecto para publicar por suscripción una traducción de la obra titulada El Federalista... y publica íntegro el primer ensayo de la obra perteneciente a Hamilton..."(10)

El Federalista defiende la utilidad de la Unión para prosperidad política ya que un solo gobierno nacional se conforma mejor que trece estados separados o tres o cuatro confederaciones distintas. Las guerras se temen menos bajo un gobierno general que bajo varios gobiernos menos fuertes. Jay insistía en que era precisamente un gobierno federal el que beneficiaría a la Unión en cuanto que la defendería y la perpetuaría; que la unidad de ellas exigiría el respeto de las otras naciones impidiéndoles que atacasen a la Unión. Además un solo gobierno puede reunir y utilizar el talento y la experiencia de los hombres más capaces, cualquiera que sea el lugar de la Unión en que se encuentran, es decir que podría armonizar las partes extendiendo a cada una de ellas lo que requiriese para atender sus intereses.

La importancia de la Unión desde el punto de vista comercial, según Hamilton, es que existen desventajas en cuanto a la situación local

que desfavorecen a ciertos estados en relación con los mejor situados, lo que provocaría preferencias, exclusiones y descontento.

Señala Hamilton que la importancia de la Unión desde el punto de vista fiscal es que el floreciente comercio americano es la fuente de la riqueza que determina el aumento de la capacidad tributaria. Pensaba que los impuestos indirectos eran los más convenientes en América, los cuales deberían recaer sobre el comercio, pero esto sólo sería posible existiendo la Unión, que es la que fomentaría los intereses del comercio.

Hablando también sobre las ventajas de la Unión, Madison expone cuatro aspectos importantes: 1) el gobierno general no asumirá todo el poder de hacer y administrar las leyes, se limitarán sus funciones a ciertos aspectos que se enumeren y que conciernan a todos los miembros de la república. En contraparte los gobiernos subordinados estarán facultados en todas las demás funciones, conservando la autoridad en el ámbito que les corresponde. 2) El objeto inmediato de la Constitución federal es asegurar la Unión, de los trece estados primitivos. Sin embargo podrán sumarse a la Unión todos los estados que puedan surgir de su propio seno, o de su vecindad. 3) Todas las mejoras que se implementen dentro de la Unión - beneficiarán a los trece estados. 4) La Unión tratará de establecer el equilibrio en todas partes. En determinadas ocasiones recibirán mayor o menor respaldo de la Unión de acuerdo a las circunstancias en que se encuentren; el mayor o menor grado de los recursos y de su fortaleza dependerá de esto.

Hamilton señala los defectos de la Confederación y su impotencia pa

ra otorgar un gobierno eficaz: " El primero y más visible defecto de la Confederación que existe, es la ausencia total de sanción para sus leyes. Los Estados Unidos, tal como están organizados, no tienen el poder de exigir la obediencia o castigar la desobediencia de sus mandatos, ni por medio de multas, ni de la suspensión o privación de privilegios, ni mediante ningún otro procedimiento constitucional. No hay una delegación expresa de autoridad para emplear la fuerza contra los miembros rebeldes. " (11)

Sobre este comentario ha hecho alusión que ya varios estados han intentado, por medio de prohibiciones aisladas influir en la conducta de todos, pero la falta de unanimidad, surgida de la ausencia de una autoridad general ha provocado que fracasen todos los intentos de esta índole por lo que el sistema federal sería el capacitado para establecer esa uniformidad en toda la Unión.

Existe, sigue comentando el autor, la necesidad de establecer una Constitución, que haga conservar la Unión. La Unión cuyos propósitos principales serían la defensa común de sus miembros, la conservación de la paz pública, interna y externa y la reglamentación del comercio, con otras naciones y entre los estados.

En cuanto a la naturaleza jurídica del Estado Federal, Hamilton, dice que la completa consolidación de los estados dentro de una soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes; y los poderes que se les dejaran estarían siempre subordinados a la voluntad general. Pero como el plan de la convención tiende solamente a conseguir una consolidación o

Unión parcial, los gobiernos de los estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueran delegados de manera exclusiva en los Estados Unidos por dicho instrumento. Esta delegación exclusiva o mejor dicho, esta enajenación de la soberanía estatal únicamente existiría en tres casos: cuando la Constitución, en términos expresos, concediera autoridad exclusiva a la Unión; cuando otorgara en una parte cierta facultad a la Unión y en otra prohibiera a los estados que ejercitaran la misma facultad, y cuando se concediera una potestad a la Unión, con la que otra similar por parte de los estados sería total y absolutamente contradictoria e incompatible.

. Cada Estado, al ratificar la Constitución, es considerado como un cuerpo soberano, independiente de todos los demás y al que sólo puede ligar un acto de tipo voluntario.

. La determinación del número de Estados independientes no será resultado ni de la decisión de la mayoría de los estados, ni de la mayoría del pueblo de la Unión. Debe resultar del asentimiento unánime de los distintos estados que participen en él.

. El Senado recibirá su poder de los Estados como sociedades políticas coiguales, y éstas estarán representadas en el Senado conforme al principio de igualdad.

. La elección inmediata del Presidente será hecha por los Estados en su carácter político. Los votos que se les asignarán formarán una proporción compuesta, en que se les considera en parte como sociedades distintas y

y coiguales y en parte como miembros desiguales de la misma sociedad.

En relación a las facultades conferidas al gobierno de la Federación Madison las agrupa de acuerdo a los diversos objetivos de ésta:

1) Las facultades que se confieren para la seguridad contra el peligro externo son: declarar la guerra; conceder patentes de corso; establecer ejércitos y flotas; regular y convocar la milicia; cobrar tributos y contra - tar empréstitos .

2) Las que se confieren al gobierno general para la regulación de las relaciones con apíses extranjeros son: celebrar tratados; enviar y recibir embajadores, otros ministros públicos y cónsules; definir y castigar los - actos de piraterfa y otros delitos cometidos en altamar y las infracciones al derecho internacional; arreglar el comercio extranjero .

3) Las facultades del gobierno federal para mantener la armonía y -- las relaciones adecuadas entre los estados son: regular el comercio entre los distintos estados y las tribus ; el de acuñar la moneda y fijar su valor, así como el de la moneda extranjera; castigar los que falsifican la moneda corriente y los valores emitidos por los Estados Unidos; establecer patro - nes en materia de pesas y medidas; expedir una ley uniforme de naturaliza - ción y leyes uniformes sobre quiebras; determinar el modo como se proba - rán los actos públicos y los procedimientos judiciales de cada estado; es - tablecer oficinas de correos y caminos de posta .

4) Las facultades que se confieren a la Unión sobre diversos objetos de utilidad general son : a) el poder de fomentar el progreso de la ciencia y de las artes útiles. b) Para legislar en forma exclusiva en todo lo referente al distrito. c) Para establecer la pena correspondiente a la traición. d) Para admitir nuevos estados a la Unión; pero ningún nuevo estado podrá formarse o erigirse dentro de los límites de otro estado; ni tampoco se formará ningún estado mediante la unión de dos o más estados o partes de estados, -- sin el consentimiento de las legislaturas de los estados interesados, así -- como del Congreso. e) Para enajenar las tierras y cualquiera otras propiedades pertenecientes a los Estados Unidos, y para expedir todos los reglamentos y reglas necesarias al respecto, con la condición de que nada de lo que expresa la Constitución se entenderá de manera que perjudique los derechos de los Estados Unidos o los de cualquier estado en particular. f) Para garantizar a todos los estados de la Unión una forma republicana de gobierno; para proteger a cada uno contra la invasión ,a petición de la legislatura o del ejecutivo. g) Para considerar que todas las deudas contraídas y todos los compromisos adquiridos antes de la adopción de esta Constitución, poseen la misma validez contra los Estados Unidos. h) Para aprobar enmiendas a la Constitución, las que deberán ser ratificadas por tres cuartas partes de los estados.

5) Las facultades que se confiere a la Unión y se restringe a los Estados son: a) Ningún estado celebrará ningún tratado, alianza o confederación; concederá patentes de corsos ni de represalias; acuñará moneda; -

emitirá papel moneda; ni legalizará como medios de pago de las deudas otros objetos que el oro y la plata; ni promulgará ningún decreto que imponga penas o incapacidades sin previo juicio ante los tribunales, ni ninguna que menoscabe las obligaciones derivadas de los contratos; ni concederá título alguno de nobleza. b) Ningún estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, establecer contribuciones o derechos sobre las importaciones o exportaciones, exceptuando aquéllos que sean absolutamente necesarios para el cumplimiento de sus leyes de inspección, y el producto neto de todos los derechos o contribuciones establecidos por cualquier estado sobre importaciones o exportaciones quedará a favor del Tesoro de los Estados Unidos. Ningún estado, podrá sin consentimiento del Congreso, imponer derechos de tonelaje, mantener tropas o navíos de guerra en tiempo de paz, celebrar cualquier convenio o pacto con otro estado o con una potencia extranjera, o hacer la guerra, a menos de ser efectivamente invadido o de encontrarse en un peligro tan inminente que no admita demora.

6) Y finalmente, las facultades para dar a todos estos poderes la eficacia debida son: a) poder expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los anteriores poderes y todos los demás que la Constitución otorgue al gobierno de los Estados Unidos. b) Todo lo establecido en la Constitución, en las leyes, así como todos los tratados celebrados o que se celebren en representación de los Estados Unidos, constituirán la ley suprema del país y los jueces de cada estado

estarán obligados a observarlos, no obstante cualquier cosa en contrario en la Constitución o en las leyes de cualquier estado.

Madison sostiene que a pesar de todas las facultades conferidas al gobierno de la Unión, los gobiernos de los Estados tendrán siempre la ventaja sobre el gobierno Federal .

Los gobiernos estatales pueden considerarse como partes constitutivas y esenciales del gobierno federal, mientras que el federal no es esencial al funcionamiento y organización de los gobiernos estatales.

Este autor también proporciona la prueba última del federalismo consistente en que los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución son pocos y definidos, mientras que los que quedan en poder de los gobiernos estatales son numerosos e indefinidos.

Así, los escritos de El Federalista constituyen ante todo una sustentación en favor de la Constitución propuesta en la Convención de Filadelfia. Es además un testimonio contemporáneo de la época que concretiza un régimen de gobierno entonces especial, que busca unir a los estados que habían surgido de las colonias inglesas, conservándoles, pese a ello su soberanía.

1.2.2. Teoría de la cosoberanía, difundida por Alexis de Tocqueville en La democracia en América.

Alexis Charles Henri Maurice Clerel de Tocqueville escribe La democracia

en América en 1837, retomando y difundiendo la conveniencia del sistema federal propuesto en El Federalista, así como la Teoría de la división de poderes expuesta por Montesquieu.

Tocqueville destaca claramente cómo en los Estados Unidos, los hombres se agrupan y se dan un gobierno libremente, considerando a los hombres que conforman el gobierno como sus representantes. Es decir, que se había conformado una concepción distinta del Estado, que a diferencia de la concepción europea, el poder venía del pueblo y no giraba en torno al rey, por la gracia de Dios. Tocqueville establecía que en los Estados Unidos había nacido el Estado democrático surgido de la elección popular y -- del principio de soberanía, originada por y para el pueblo, fuente principal de sus leyes políticas.

Se refiere al gobierno federal como una excepción y el gobierno de los estados como la regla común, de aquí la importancia de estudiar primeramente lo que sucede en los estados antes de hablar del gobierno de la Unión que se constituyó posteriormente. Habla sobre la complejidad de la Constitución de los Estados Unidos pues existen dos sociedades distintas mezcladas y encajadas la una en la otra; pero a la vez son dos gobiernos separados y casi independientes: uno de ellos es habitual e indefinido y es el que responde de las necesidades cotidianas de la sociedad; el segundo es el excepcional y circunscrito, y que no se aplica sino a ciertos intereses generales.

Lo verdaderamente complicado en el establecimiento de la Constitución Federal ha sido la manera como se ha compartido la soberanía, mediante la cual los diversos estados que conforman la Unión continuarán gobernándose por sí mismos, pero sólo en todo lo que concierne a su prosperidad interior ya que las necesidades generales estarán cubiertas por la Unión.

Existen en la Constitución Federal dos soberanías: la primera, dice Tocqueville, es un ser abstracto y es la que comprende la soberanía de la Unión; la otra, es la soberanía de los estados que es concreta, específica, se le comprende sin dificultad, y se le ve actuar a cada instante. La primera es nueva, la otra ha sido una soberanía que ha nacido con el pueblo mismo. La soberanía de la Unión ha nacido del arte. La soberanía de los estados ha surgido de manera natural y sin esfuerzos.

La cosoberanía o la doble soberanía es precisamente uno de los vicios inherentes a todo sistema federal, dice Tocqueville; y es precisamente el legislador a quien le corresponde hacer más igualitarias estas soberanías y trazarles lo más claramente posible las esferas de su acción.

### 1.3. Teorías mexicanas en relación al liberalismo

José María Luis Mora, Lucas Alamás y Lorenzo de Zavala, entre otros, coinciden en establecer que las tendencias liberales empiezan a manifestarse de manera clara y precisa alrededor de 1808 cuando la Nueva España se iniciaba con la discusión sobre la independencia y los derechos políti-

cos y civiles de los mexicanos.

Los impresos y por consiguiente las lecturas que empezaron a llegar de Europa y los Estados Unidos de Norteamérica hablaban sobre los principios del derecho social, sobre la soberanía del pueblo, sobre los límites de la autoridad, sobre los deberes de los gobernantes, etc. que ayudaron y teóricamente fundamentaron los postulados liberales que habían de sostener los elementos progresistas del país.

La Constitución Española de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, establecía un nuevo sistema de gobierno en donde no había virrey. El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad y el cual sería directamente responsable ante las Cortes de España. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás.

A este respecto, José María Luis Mora en su obra México y sus revoluciones reconoce el efecto e influencia que la difusión del liberalismo español tuvo en la Nueva España y comenta que cuando se instalaron en León las Cortes Generales no se habían reconocido siquiera estas diputaciones, no había presupuesto, no tenía legitimidad, pero lo importante para las Colonias Españolas era que las semillas de la libertad pública se habían ya esparcido.

La Constitución de Apatzingán o como textualmente se llama Decre-

to Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, aunque las - circunstancias de guerra e inestabilidad no permitieron su aplicación, -- fué el primer planteamiento radical del liberalismo mexicano. Radical, -- porque declaraba abiertamente la independencia de la Nueva España. Liberal porque sostenía una serie de libertades o derechos individuales como eran la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos. La soberanía que reside originalmente en el pueblo y la determinación y capacidad para establecer la clase de gobierno que conviniera a su felicidad.

Una vez restaurada la Constitución de Cádiz en 1820, y con ella - la libertad de imprenta\*, se inicia nuevamente la euforia sobre temas constitucionales.

Surge, entonces, la concepción determinista consistente en que los problemas de México independiente encontrarían su solución con la normatividad de la Ley Suprema.

A partir de este momento se inicia una gran lucha interior entre dos tendencias: el centralismo acogido por los antiguos monarquistas, quienes pretendían que la nación se constituyese en una república centralista; y los federalistas quienes sustentando los postulados liberales pugnaron - por la adopción del sistema federal.

\* En el art. 371 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 establecía: "Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación..."

A continuación, señalaremos algunos representantes de estas ideas.

1.3.1. Miguel Ramos Arizpe. La diputación provincial

Nace en 1775 en el pueblo de San Nicolás de la Capellanía, Coahuila, dentro de la jurisdicción de las Provincias Internas de Oriente. Recibió los grados de bachiller en filosofía, licenciado en leyes y doctor en cánones. Cuando en 1810 es elegido diputado a las Cortes, asistía a la Facultad de Leyes de la Universidad de México, lo que nos indica que se encontraba preparado para representar a su Provincia.

De acuerdo a Nettie Lee Benson, Ramos Arizpe propuso y abogó por las diputaciones provinciales de ultramar, considerándolas los antecedentes o los orígenes del federalismo en México. De aquí que sea considerado como el padre del federalismo mexicano, así como, de la diputación provincial. (12)

En 1812 escribe las Memorias sobre las cuatro Provincias de Oriente que, en expresión de Jesús Reyes Heróles, este escrito contiene " los gérmenes de las aspiraciones federales". Ramos Arizpe fundamenta su postura en contra de la centralización colonial en el mencionado documento estableciendo que en tres siglos la monarquía, por distintas razones, ha buscado solo el lujo, el esplendor y el engrandecimiento de sus gobernantes, llevando a cabo un sistema general de opresión hacia el pueblo que se ha traducido en despotismo y arbitrariedad. Esta centralización ha lle-

vado a las colonias de América a que permanezcan pacíficas porque las ha privado de las más elementales libertades sometién<sup>do</sup>las a su gobierno.

Por otra parte, Ramos Arizpe señala que durante la Colonia surgen decisiones descentralizadoras. " Los señores Reyes y muchos ministros en quienes, aún supuesto este sistema de gobierno, no faltaron buenas intenciones, creyendo templar de varios modos ese poderío excomunal . Mandaron formar en todas las poblaciones, cabildos o municipalidades , y establecer Audiencias, universidades, colegios, juntas y sociedades , para que ilustrándose las gentes de las capitales, y provincias inmediatas, se proporcionase ciudadanos capaces de defender sus derechos, y los de sus compatriotas, contrapesando con sus luces, y representación de aquellos cuerpos, el poderío de los que reunían todo género de mando. Igual efecto han producido los establecimientos de consulado, y minería, y aún los de comunidades eclesiásticas, que tanto influyen en la ilustración, y cuanto más tienen en sí de ilustración , y poder, tanto más y moderan el reconcentrado en un sólo jefe militar" (13)

Partiendo de la Constitución Española de 1812 que prevee a las diputaciones por primera vez de una autoridad circunscrita a su provincia, como pueden ser los cabildos, audiencias etc, dice Ramos Arizpe, surgen los elementos de descentralización que más tarde crearon los hábitos de autogobierno.

Dentro de los muchos problemas provocados por la centralización en la Nueva España, pueden ejemplificarse los que se dieron, desde el punto de vista judicial, en las Provincias ubicadas geográficamente lejos del gobierno superior y las Reales Audiencias de México. El costo, el gasto, el tiempo y la demora llevaron a la ruina a quienes litigaban o apelaban en alguna Provincia fuera del centro. Por ello, Ramos Arizpe propone la descentralización gubernamental donde la distancia y la extensión de las provincias constituyen las pruebas físicas y geográficas en favor del federalismo en el país.

La descentralización gubernamental es importante y conveniente por razones de seguridad. Y hace un comentario que el tiempo habría de retomar dándole la razón. "... la inmediatez de las provincias con los Estados Unidos, había resuelto en sus últimos años poner en ellas un gobierno independiente de México y Chihuahua, para el que estuvo nombrado de Jefe Pedro Grimaret, ¿Cómo puede esperarse, que V.M. tarde un momento en adoptar una medida, acaso la única suficiente para la seguridad de tan importante territorio? ". Las circunstancias que, con respecto a los Estados Unidos, obligaron a tomar esa medida, subsisten hoy, y tan agravadas como V. M. sabe muy bien. Yo de otra suerte no respondo de aquellas provincias, y me descargo ante V. M. de la responsabilidad que pudiera resultar contra mí, si no hiciera esta solicitud. " (14).

Con todas estas argumentaciones termina Ramos Arizpe solicitando al Virrey un gobierno descentralizado para las Provincias Internas de Oriente en donde la parte política-administrativa compete a una Junta Gubernativa

va llamada diputación de provincia, que vele por toda ella, y en cada población un cuerpo municipal o cabildo que responda al gobierno de aquel territorio. La Junta estaría integrada por siete individuos vecinos de las mismas provincias: por la de Coahuila, dos; por la del Nuevo Reino de León, dos; por la del Nuevo Santander, dos; y una por la de Texas, ya que tenía poca población.

Para el ejercicio del poder judicial, Ramos Arizpe propuso el Tribunal Superior al cual las cuatro provincias podrían apelar y estaría compuesto por tres ministros y un fiscal, todos letrados.

### 1.3.2. José María Luis Mora. El Liberalismo Ilustrado

El hombre más representativo del Liberalismo Ilustrado es José María Luis Mora. En 1821 inicia su carrera de periodista político liberal; tres años después, se convierte en la cabeza de un grupo de personas que redactaron la primera Constitución del Estado de México. Para 1832 era el teórico liberal más reconocido de la época.

De acuerdo a la categoría empleada por Jesús Reyes Heróles, "El Liberalismo Ilustrado quiere el gobierno para el pueblo, pero no del pueblo. Este tipo de liberalismo está en contra de los fueros, pero por razones de lograr la supremacía de la autoridad civil..." (15)

La postura teórica de Mora se basa en los postulados sobre las libertades de Benjamín Constant. En 1820 hace toda su labor política al rededor del Constitucionalismo, tratando de levantar barreras a través

de este medio constitucional para proteger al individuo. José María Luis Mora sustentó que las libertades del individuo deberían garantizarse en contra del poder irresponsable del Estado; por tanto la libertad de prensa, de expresión, etc. eran de gran importancia. Las instituciones representativas de una república federalista, y la autonomía municipal, deberían ser fortalecidas. La protección de los derechos de la propiedad individual y la progresista libertad económica por medio del laissez-faire estaban también encaminadas hacia la libertad individual. De aquí que sustentara que el autoritarismo y el poder del Estado deberían limitarse; los privilegios corporativistas - deberían de desaparecer para, así, poder proteger la libertad del individuo.

A pesar de que ninguna de las constituciones mexicanas del siglo pasado hacían mención alguna sobre los municipios, Mora los trata en el Estado de México, en donde participa en la redacción de la primera Constitución del Estado, sustentado que se encontraban en graves apuros. Es importante señalar la aceptación que Mora tenía respecto a la Constitución de Cádiz de 1812, por ejemplo cuando afirmaba que los ayuntamientos habían degenerado y que esto se remontaba a las diputaciones provinciales, cuando por falta de una autoridad central, se dió el desorden. Es decir, los diputados nunca supieron el grado de libertad que debería concederse a los ayuntamientos. A este respecto, Mora abogó por una mayor libertad y responsabilidad para los municipios.

La constitución provincial disponía la creación de un sistema de prefecto y subprefectos quienes tenían amplios poderes para intervenir en los asuntos

municipales. Mora comenta: " ... ni estos prefectos y subprefectos han de intervenir en todo, ni todo lo han de determinar, si nada se ha de poder hacer sin su consentimiento, es enteramente inútil la creación de los cuerpos municipales. Es no solamente ridículo, sino también contrario al sistema que hemos adoptado, que las autoridades superiores descendan a menudencias que las degraden y distraen de sus grandes ocupaciones "

(16) . Aquí Mora señala claramente su deseo por el desarrollo local.

Consideraba que en la libertad del municipio se encontraría el -- verdadero fundamento del sistema federal, en tanto aspecto de limitación a la autoridad absoluta para preservar la libertad individual. Sin embargo, Mora reconocía que la ignorancia local y los caciques de la circunscrip -- ción hacían difícil realizar los ideales democráticos.

Por otro lado, Mora creía firmemente en la doctrina de la separación de los poderes y fue precisamente el establecimiento del sistema judicial una de sus principales actividades dentro del Congreso Estatal. Propuso el establecimiento de un solo juez en cada partido o distrito; además de la creación de la Suprema Corte. Afirmó siempre que los grados deberían estar constituidos por personas que tuviesen propiedad, ya que solamente -- ellas podrían inspirar confianza y ser verdaderamente libres.

Mora se rebela en contra de las teorías igualitarias de la democracia, como se puede demostrar en el párrafo anterior. Este Liberalismo Constitucional de Mora se confiaba y sustentaba en los tenedores de propiedad.

En el artículo 19 de la Ley Estatal del Estado de México establecía que el procedimiento electoral se basaría en los propietarios y de acuerdo a la renta anual que de ella obtuvieran. En 1823 se estableció que serían por lo menos de 6,000 pesos. Para 1830 Mora había reconocido que un ingreso de 1,000 pesos provenientes de un oficio o de una profesión podían sustituir a una propiedad en tierras que valiesen 6,000 pesos.

Hacia el segundo período de su vida política en 1833, se da una nueva modalidad dentro del pensamiento de Mora: ingresa a participar a la Junta General de Instrucción Pública, que hacía las veces de consejo interior del vicepresidente Gómez Farfás quien se encontraba a cargo de la Nación supliendo temporalmente a Antonio López de Santa Anna.

A partir de este momento la concepción liberal de Mora se amplía, pues no sólo defiende ya la libertad individual, sino también el progreso social. Los fueros, militares y eclesiásticos, obstruían esta marcha. Las reformas más importantes que sustentaba en estos dos ramos son una en relación al artículo 3o. que daba lugar a la intolerancia y aseguraba la protección oficial a la Iglesia Católica Romana. La otra era la supresión del artículo 154, que perpetuaba los privilegios jurídicos del clero y los militares.

Mora reconoce que las únicas instituciones que quedaban del México colonial con grandes privilegios políticos eran la Iglesia y el Ejercito.

antes de la mayoría de los males del país. Mora definió entonces la "marcha política del progreso" diciendo que era esencialmente el programa de reforma del régimen de Gómez Farfás. "La marcha del retroceso" era todo intento de negar estas reformas. El anticlerismo constituía la base de este programa de reformas: la desamortización de los bienes de la Iglesia; la abolición de los fueros; la desmembración de los monasterios y la difusión de la educación pública laica. Otros elementos del progreso eran el establecimiento del juicio por jurado, la libertad de opinión y la igualdad de derechos civiles para los extranjeros.

Mora aboga por la expulsión del poder de la Iglesia de todos los campos temporales o civiles. Todos los curas y obispos deberían, según Mora, entenderse con Roma como les pareciese. Sostuvo que el capital que se encontraba en manos de la Iglesia era más que suficiente para amortizar la deuda pública. Los diezmos, decía Mora, provocan una carga intolerable sobre la agricultura y los cultivadores pobres, además de que este dinero servía para asegurarle al clero (alto) una vida llena de lujos. La ley que promulgó en octubre de 1833 convertía al diezmo en sólo una contribución voluntaria.

En el ramo educacional suprimió la universidad, ya que se encontraba dominada por la Iglesia, y la sustituyó por un sistema nacionalizado de enseñanza secular. La mayoría de los antiguos colegios del Distrito Federal quedaban abolidos y sustituidos por seis establecimientos con

cito, causantes de la mayoría de los males del país. Mora definió entonces la "marcha política del progreso" diciendo que era esencialmente el programa de reforma del régimen de Gómez Farfás. " La marcha del retroceso" era todo intento de negar estas reformas. El anticlerismo constituía la base de este programa de reformas: la desamortización de los bienes de la Iglesia; la abolición de los fueros; la desmembración de los monasterios y la difusión de la educación pública laica. Otros elementos del progreso eran el establecimiento del juicio por jurado, la libertad de opinión y la igualdad de derechos civiles para los extranjeros.

Mora aboga por la expulsión del poder de la Iglesia de todos los campos temporales o civiles. Todos los curas y obispos deberían, según Mora, entenderse con Roma como les pareciese. Sostuvo que el capital que se encontraba en manos de la Iglesia era más que suficiente para amortizar la deuda pública. Los diezmos, decía Mora, provocan una carga intolerable sobre la agricultura y los cultivadores pobres, además de que este dinero servía para asegurarle al clero (alto) una vida llena de lujos. La ley que promulgó en octubre de 1833 convertía al diezmo en sólo una contribución voluntaria.

En el ramo educacional suprimió la universidad, ya que se encontraba dominada por la Iglesia, y la sustituyó por un sistema nacionalizado de enseñanza secular. La mayoría de los antiguos colegios del Distrito Federal quedaban abolidos y sustituidos por seis establecimientos con -

trolados por el Estado, dedicados cada uno de ellos a una rama de la enseñanza. El gobierno nombraría a los profesores y directores.

En relación a la propiedad individual o privada, comenta Mora - precede en el tiempo a la sociedad, de tal manera que no puede ser violada. Pero la solución al problema de las tierras consiste en distribuir las que tiene la Iglesia entre la sociedad. Es decir, hace una distinción entre la propiedad corporativa y la privada. Donde la primera - pueda ser limitada legalmente, en cambio la propiedad privada no.

### 1.3.3. Benito Juárez. El Liberalismo democrático

De acuerdo a la concepción de Jesús Reyes Heróles, el " Liberalismo - democrático lleva a la igualdad ante la ley, pero además conduce a ciertas inquietudes sociales, que darán base ulteriormente al surgimiento de un liberalismo social mexicano, o sea de un liberalismo que se - preocupa de las condiciones de vida, del bienestar social... el liberalismo democrático se impone y absorbe los restos del liberalismo ilustrado... lleva a sus últimas consecuencias las ideas democráticas y liberales. " (17)

El Plan de Ayutla viene a iniciar la Guerra de Reforma. En realidad este Plan sólo proponía dos cosas fundamentales: la primera, el derrocamiento de la dictadura de Santa Anna, y la segunda, la convocatoria a un Congreso Extraordinario que constituyese libremente a la Nación. Juan Álvarez, presidente interino, proclama la primera Ley de Reforma, llamada Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la

Nación, del Distrito y Territorios, y que fue refrendada en 1855 por Benito Juárez, ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Esta Ley, mejor conocida como Ley Juárez, suprime los fueros --- eclesiásticos y militares en cuanto a la administración de justicia. En -- ella se destacan los postulados para liberar al individuo de los privilegios eclesiásticos y militares que provocaban la desigualdad entre los hombres. En el artículo 42 de la Ley dice: " Se suprimen los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares. Los tribunales eclesiásticos cesarán de conocer en los negocios civiles, y continuarán conociendo de los delitos comunes de individuos de su fuero, mientras se expide una ley que arregle esos puntos. Los tribunales militares cesarán también de conocer de los negocios civiles, y conocerán tan solo de los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos al fuero de guerra. Las disposiciones que comprende este artículo, son generales para toda la -- República, y los estados no podrán variarlas y modificarlas. "

Ignacio Comonfort, a pesar de tener una postura conciliatoria y titubeante, por presión de los elementos liberales que actuaban en el Congreso, dicta también importantes leyes que conllevaron al país a lograr su liberación con respecto al poder y la influencia de las clases privilegiadas. El 26 de abril de 1856 dicta una ley en donde se suprime el cumplimiento de los votos monásticos, dándole entera libertad a quien quisiera librarse de

la coacción eclesiástica. El 5 de junio del mismo año, hace válida la ley que extingue la Compañía de Jesús por considerarla "inconveniente" para la existencia del orden. Pero la más importante de estas leyes liberales fue la expedida el 25 de junio llamada Ley Lerdo. En ella declaraba la desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y eclesiásticas, considerando que la circulación de ella era fundamental para la riqueza pública.

Esta Ley trataba de poner en circulación los bienes raíces que se encontraban estancados, le daba a la propiedad su mayor valor social, librándola de la esterilidad de la mano muerta, dividiéndola y haciéndola productiva, para desarrollar así la industria y la agricultura.

Sin embargo, no fue sino hasta cuando Benito Juárez asume la Presidencia de la República que se expiden las Leyes de Reforma destinadas a realizar la completa liberación del país.

Estas Leyes destruyeron el poder económico del clero y anularon su intervención en los negocios civiles. En su artículo 1o. establece: "Entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuera la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido"

En el artículo 3o. de esta misma Ley se estableció la completa separación del Estado y la Iglesia y la libertad de cultos: "Habrá perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos. El gobierno se limitará a proteger con su autoridad el

culto público de la religión católica, así como el de cualquier otra." - También se establecía la libre contratación de los servicios que prestaban los sacerdotes a los fieles; la supresión de las comunidades religiosas y de toda clase de cofradías, congregaciones o hermandades y la prohibición de establecer nuevos conventos , entre otras.

Las conceptualizaciones liberales de carácter social sostenidas en las Leyes de Reforma llevaron a nuevas secularizaciones, se estableció el matrimonio puramente civil; se fundó el registro civil, retirándole a la Iglesia la facultad de registrar los nacimientos, matrimonios y defunciones; se hizo la secularización de los cementerios; la reducción del número de festividades religiosas y la libertad de cultos.

El liberalismo mexicano a lo largo de la vida independiente del país además de pugnar por las libertades y la abolición de los fueros tiene en las distintas etapas históricas la consigna de la forma federal . De aquí que se identifique Liberalismo con el Federalismo,

#### 1.4. Teorías Contemporáneas

##### 1.4.1. Jordi Borja . Administración Periférica

Jordi Borja, autor español nacido en Barcelona en 1941, sustenta que los órganos políticos locales y regionales han perdido poder y autonomía debido a que sus competencias se han venido haciendo menos al igual que

sus recursos en relación al Estado central.

Fundamenta toda su teoría en la administración periférica que consiste en la división territorial del país en áreas o provincias en donde el gobierno central desconcentra territorialmente sus actividades poniéndolas al frente de un delegado, quien en la práctica suplanta a los poderes locales.

Esta administración periférica se ha llevado a cabo debido a que el Estado moderno ha vivido un proceso de centralización político-administrativo creciente. En este sentido, algunos aspectos importantes son:

1) La concentración del capital industrial, financiero y transaccional, así como de las actividades económicas que han debilitado a los poderes locales en contraposición al poder central que tiene la capacidad de servir, negociar o para oponerse al gran capital.

2) El desarrollo de las funciones económicas del Estado se han llevado a cabo a partir del Estado central: banca nacional, correos, comunicaciones, red ferroviaria y de carreteras, recursos energéticos, grandes obras públicas, políticas de precios al consumo, normatividad sobre el capital extranjero, etc.

3) La actividad social también se ha llevado a cabo a partir del Estado central. Así, el estado asistencial o del bienestar ha estado destinado a asegurar mínimamente al conjunto de la población: educación, -

cultura, sanidad, servicios sociales etc. La enseñanza y la seguridad social se han convertido en dos sectores que movilizan enormes recursos financieros y humanos.

Desde el punto de vista teórico, los poderes locales tienen competencia sobre estos servicios, pero en la práctica han visto cómo el Estado central los ha vaciado de gran parte de ella.

4) El desarrollo administrativo-burocrático del Estado ha sido un poderoso factor de centralización. Por ejemplo, las fuerzas armadas y policía se han centralizado para obedecer respectivamente a una sola autoridad así eliminar el caudillismo y el poder de los caciques. El Ejecutivo ha desarrollado una fuerte administración propia, territorialmente desconcentrada, que se encuentra realmente por arriba de los poderes locales o, en palabras de Jordi, se definiría como una administración periférica.

5) La política fiscal y los medios de comunicación constituyen otro de los factores modernos que refuerzan la centralización del Estado.

Desde el punto de vista funcional (ineficiencia de las políticas sectoriales y de los servicios públicos), la existencia del Estado centralizado es negativo, pero además también lo es desde el punto de vista democrático en lo que respecta a su adecuación para promover la participación popular y el cambio social.

Por todo esto, dice Jordi Borja, surgen las propuestas de descentralización del Estado, porque se ha visto que si en un principio la centralización permitió el desarrollo y consolidación del Estado, ahora es elemento cuestionador del desequilibrio regional.

Es indispensable, dice el autor, la reivindicación de las autonomías regionales y de los poderes locales por lo que propone que :

"1) la descentralización del Estado puede significar una reapropiación y socialización políticas de las clases populares;

2) es hacer posible la transformación y democratización de las administraciones públicas burocráticas y de los partidos políticos caracterizadas por estructuras oligárquicas, comportamientos electoralistas y lenguajes esotéricos;

3) crea condiciones favorables para promover modelos de desarrollo económico más equilibrados, menos despilfarradores y más adaptados a las necesidades sociales, así como para estimular modelos de relaciones sociales y de convivencias desalineadoras, en la medida que aumenta también las posibilidades de acción creadora y autónoma de los grupos y de los individuos;

4) la descentralización y el desarrollo de poderes locales significa multiplicar los poderes políticos, por lo tanto facilita, el equilibrio de unos poderes con otros, derivando en garantías a los grupos sociales y a los territorios con poder; y obviamente, a los individuos." (18)

#### 1.4.2. Jesús Reyes Heróles. El liberalismo mexicano

Jesús Reyes Heróles es uno de los ideólogos mexicanos contemporáneos más reconocido. En sus estudios sobre el liberalismo mexicano comenta que desde las primeras luchas por lograr la independencia de España ya se identificaba la idea de nacionalidad con la idea liberal. Es decir, que a lo largo del proceso histórico del país la ideología liberal fue moldeando a la nación. Los conservadores sellamaron a sí mismos el partido a priori, indicando que sus ideas estaban configuradas con antelación al nacimiento de México; mientras que los liberales nacen con la nación y ésta surge con ellos; por eso, dice el autor, existe una coincidencia de origen entre el liberalismo y el desenvolvimiento mismo de México. El liberalismo constituye la base de la estructura institucional del país, no ha sido producto de la espontaneidad o imitación, sino del surgimiento de realidades arraigadas desde 1808.

El autor ubica dos momentos cronológicos importantes: el primero, que va de 1808 a 1824; y el segundo, lo que llama "plenitud del liberalismo mexicano", obtenido prácticamente durante la Guerra de Tres Años.

Desde su origen las ideas liberales pugnaron por el establecimiento del sistema federal. Al igual que Nettie Lee Benson, sustenta que el origen del federalismo en México data desde 1808 en que se establece la diputación provincial que reconocía a cada provincia como independiente

una de la otra, sin otra autoridad en la Nueva España, que el jefe político de la misma.

A partir de estos estudios de la diputación provincial, Reyes Heróles ha expresado que lo que ha sustentado el federalismo en México se debe a tres "erres": la primera la conforma las realidades nacionales, la segunda, la recepción de la idea federal europea clásica y la tercera la recepción del modelo jurídico norteamericano.

Realidades mexicanas porque desde la colonia y aun antes de ella existía una diversificación regional distinta una de las otras, con condiciones geográficas diversas, costumbres y dialectos distintos y en general, una serie de especificaciones y concretizaciones que las hacían diferentes una de las otras y que permitieron la unificación de aquellas que se vinculaban a su espacio geográfico y a sus costumbres. Estas determinaciones geográficas permitieron la diversificación regional que vino a acentuarse con el reconocimiento jurídico y político que las Cortes de Cádiz otorgaron a los representantes de las colonias en América. Por ello, dice el autor, la adopción del federalismo no ha sido una forma superpuesta sino que ha respondido a características intrínsecas de nuestra sociedad.

Respecto a la segunda "erre", sostiene que desde el inicio de la vida independiente un grupo de intelectuales mexicanos conocían y tenían las concepciones federales que venían de Europa. Con Montesquieu se vislumbran las nuevas libertades, así como la conveniencia de implantar al go-

bierno federal en contra del despotismo reinante, De los Estados Unidos de Norteamérica se adopta el modelo jurídico. Las lecturas de El Federalista de Hamilton, Madison y Jay, y más tarde las de Alexis de Tocqueville habrían de estimular la mente de nuestros liberales.

Deshecha la centralización, que aunque en sus inicios permitió el despegue de la vida nacional, ahora ha llevado a un complicado fenómeno de concentración económica, social y demográfica que se refleja por consiguiente en lo político. Por ello, lo conveniente es la aplicación del sistema federal que impida las tendencias centralizantes y que estimula la permanencia de las peculiaridades regionales integradas en torno a lo nacional, pero reservándose esferas de autodeterminación.

#### 1.4.3. Pedro Zorrilla Martínez. Federalismo de participación

Dentro de los estudiosos del federalismo en México, uno de los hombres más convencidos de los beneficios del sistema federal es el doctor Pedro Zorrilla Martínez quién sustenta una tesis fundamentada en un federalismo de participación que contribuya a la descentralización política, económica, social y cultural del país para resolver los graves problemas que la centralización ha provocado al concentrar en el gobierno central, básicamente, no sólo las decisiones políticas más trascendentales, sino además, el desquiciamiento urbano, ambiental, así como los centros económicos y de gran capital que han propiciado el desequilibrio regional.

Contrariamente a lo que algunos autores sostienen respecto al fede-

ralismo en México, como importación extralógica de modelos jurídicos extranjeros, el doctor Zorrilla enfatiza que éste ha respondido a una realidad contrastada de comunidades que cuentan con rasgos culturales propios y de regiones geográficas diversificadas que se venían reconociendo desde antes de la Constitución de 1824 y que se preserva hasta nuestros días.

El desarrollo del federalismo en México, lo ha llevado, en una primera instancia a la conformación y desarrollo de la Nación. Actualmente ha concentrado en el gobierno central importantes tareas de la vida política, económica, social y cultural del país, quedando para el gobierno de las entidades las pocas que sus recursos le permiten.

" El federalismo mexicano no puede ser un federalismo dual, es decir, un federalismo de esferas de competencia absolutamente ajenas, independientes y no relacionadas, de la federación y de los estados. El sistema federal mexicano tiene que ser, para subsistir, un federalismo de participación. " (19).

El autor sostiene que el federalismo es conveniente porque permite a la población una mayor libertad en cuanto al juego político, de vida económica y de desarrollo regional.

La proposición de este federalismo nuevo, participativo y coordinado, reviste la necesidad de implementar mecanismos que propicien más

canales que democratizen y fomenten la participación de la vida política, económica, social y cultural del país.

No es desconocida, prosigue el autor, la concentración de recursos y de poder en el gobierno federal, que fácilmente contrasta con sus equivalentes en los estados de la República. Por ello, las administraciones públicas de los estados federados cuentan, en general, con pocos recursos económicos y humanos. De aquí que el federalismo mexicano deba ser un federalismo de participación. "Participación del gobierno estatal en las decisiones federales, políticas, económicas y sociales, que afecten al estado miembro de la Federación de que se trate..."(20).

La conceptualización del federalismo, para el autor, consiste en que "El Estado Mexicano reviste la forma federal, en atención y congruencia de nuestras características geográficas, pero sobre todo para respetar la realidad de grupos de mexicanos, asentados en regiones distintas, con problemas peculiares y rasgos diferenciales de otros grupos, y con derechos de resolver sus problemas ellos mismos y con sus propios gobernantes, así como de participar activa y conscientemente en las decisiones de alcance nacional que les afecten e interesen. Son por esto... los estados y en similar manera los municipios, ámbitos y reservas fundamentales de libertad:" (21)

\* Art. 41 y 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### 1.5. Conceptos personales

Entendemos por Pacto Federal al contrato político o convenio voluntario por medio del cual varias comunidades deciden agruparse jurídicamente a través de una Constitución en una figura que las represente en lo concerniente a aquellas facultades delegadas y precisadas por los estados-miembros, conservando para sí aquellas que garanticen su libertad y autonomía interna dentro de su jurisdicción.

Esta característica política cobra especial importancia en realidades nacionales compuestas por comunidades y regiones geográficas diversificadas que requieren de la participación, respeto y libertad de sus habitantes, en la solución de problemas peculiares, y no de criterios uniformes ni de imposiciones generales.

Entendemos por Federación el órgano jurídico central donde convergen los poderes del Estado federal y cuyas facultades y funciones se circunscriben específicamente en la Constitución.

Entendemos por Entidades Federativas al conjunto de comunidades que integran el Pacto Federal y cuya libertad y autonomía en cuestiones internas se circunscriben a su jurisdicción territorial pero que como integrantes de una unidad, participan en las decisiones y determinaciones de los asuntos nacionales.

El Federalismo de participación es una concepción moderna y lo definimos como el conjunto de interrelaciones políticas, legales, económicas

cas, administrativas y culturales que se dan entre la federación y los estados federados, encaminadas a que cada entidad federativa asuma cada vez más las funciones de un estado que no se reduzca a garantizar el orden civil y público ni se conforme con promover las actividades particulares, sino que encamine deliberadamente sus facultades y recursos al aseguramiento de los mínimos de bienestar de los habitantes de su jurisdicción.

## 1.6. Notas bibliográficas

- (1) Marquet Guerrero, Porfirio. La estructura constitucional del Estado mexicano. UNAM, México, 1975, p. 223.
- (2) Montesquieu. El espíritu de las leyes. Estudio preliminar de Daniel Moreno. Ed. Porrúa, México, 1980, p. 8.
- (3) Ibid. p. 103
- (4) Ibid. p. 104
- (5) Ibid. p. 86
- (6) Montesquieu. op. cit. p. 86
- (7) Ibid. p. 103
- (8) Benjamín Constant (1767-1830). La libertad de los antiguos comparada a la de los modernos. Traducción e introducción de Lourdes Quintanilla. CELA. Serie: Estudios 36, FCP y S, UNAM, México, - 1978, pp. 8-9.
- (9) Hamilton, Madison y Jay. El Federalista. Prólogo y traducción de Gustavo R. Velasco, F.C.E., México, 1974, p. XXII.
- (10) Reyes Heróles, Jesús. México: Historia y Política. Colección de Ciencias Sociales. Serie de Ciencia Política. Editorial Tecnos, - Madrid, 1978, p. 151.
- (11) Hamilton, Madison y Jay. El Federalista. F.C.E., México, 1974, p. 82.
- (12) Benson Nettie Lee. La diputación provincial y el federalismo mexicano. Ed. Colegio de México, México, 1955, p. 21.
- (13) Ramos Arizpe, Miguel. Citado de Jesús Reyes Heróles en El Liberalismo mexicano. Tomo I. Orígenes. F.C.E., México, 1974, p. 362.
- (14) Calvillo Manuel. La República Federal Mexicana. Gestación y nacimiento. Vol. I. Obra conmemorativa de la fundación de la República Federal y de la creación del Distrito Federal en 1824. D.D. F., México, s/f, p. 396.

- (15) Reyes Heróles, Jesús. México: Historia... op. cit. p. 129.
- (16) Mora, José María Luis. Obras selectas. Documentos inéditos o muy raros para la historia de México. Ed. Porrúa. México 1960 p. 632.
- (17) Reyes Heróles, Jesús. México: Historia... op. cit. p. 129
- (18) Borja, Jordi. "Para descentralizar al Estado" Revista Nexos. No. 35 . noviembre, México. 1980. p. 20
- (19) Zorrilla Martínez, Pedro. " La administración federal ( mecanismos de coordinación )" . La administración pública federal I . Serie Estudios 26, FCPyS. UNAM. México. 1976. p. 23
- (20) Zorrilla Martínez, Pedro. El nuevo federalismo. Ensayo. PRI. Monterrey, México. 1973. pp. 17-18.
- (21) Zorrilla Martínez, Pedro. "La Constitución Mexicana" . Ensayo. PRI. Monterrey, México. 1973. p. 33

CAPITULO II. JUSTIFICACION HISTORICA DEL FEDERALISMO  
MEXICANO ( 1810 - 1970 )

## Introducción

En este capítulo se retoman los aspectos más relevantes de la pugna entre los grupos liberal y conservador, la vinculación de este conflicto con los intereses económicos en juego, y la desigualdad social existente desde antes de la independencia, para concluir que en este período (1824-1857), el federalismo en nuestro país no respondió a una simple imitación de ideas y modelos extranjeros, sino que compartió las contradicciones que hicieron difícil la gestación del Estado Nacional. Por ello, el "federalismo" que se ratificaba en las constituciones de 1824 y 1857, se identificó con el liberalismo, y aunque encontraba su sustentación social en la pluralidad de comunidades culturalmente diferenciadas y amplios márgenes de autonomía local que protegían los intereses de los caudillos y de los grupos económicos incipientes locales, se encontró con un poder central débil y un país desarticulado regionalmente.

En una segunda instancia, se parte de la República Restablecida para analizar el triunfo del grupo liberal y como logra imponer el sistema federal en la Constitución de 1857. Sin embargo, la misma desarticulación nacional, originó que el Ejecutivo Federal fuera concentrando mayores atribuciones políticas y -- económicas, llegando a los extremos de la dictadura porfirista que propició una desigualdad social de tal magnitud que propició el movimiento revolucionario en 1910.

Como colofón a la lucha armada iniciada en 1910, Plutarco Elías Calles implementa un instrumento de control político afianzador del poder, el Partido Nacional Revolucionario. Que si bien estableció la estabilidad que el país nun

ca antes habfa logrado, también provocó una concentración del poder político nunca antes alcanzada.

Se engendra pues toda una cimentación de peculiaridades y características que han ido definiendo al sistema desde el siglo pasado y que hoy, responde a un sistema político presidencialista, que pretende abrogarse el papel de arbitro neutral de las disputas entre los diferentes sectores sociales del país; con amplias facultades económicas, jurídicas y administrativas que los sitúan, por encima de los postulados establecidos en la Constitución de 1917.

A partir de 1917 se establece nuevamente una fuerte lucha por el poder. Ya no son conservadores y liberales, sino caudillos militares surgidos de la Revolución que en su lucha crean una situación de inestabilidad política y económica.

La concentración de facultades, en esta primera etapa posrevolucionaria respondió al aplacamiento de las sublevaciones locales que hacían que el ejecutivo federal desapareciera los poderes en las entidades a fin de suprimir a los caudillos regionales y gobernadores que impedían su ejercicio gubernamental, substituyéndolos por aquellos que lo favorecían.

No fue sino hasta la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 que se establece la estabilidad política. El cambio de poder político de "caudillos", ahora efectuado al interior del partido, permitió la consolidación y es

tabilidad nacional. Se marca con ello, de manera contundente, el fortalecimiento del ejecutivo federal, jefe superior del partido.

El desarme de las fuerzas agrarias locales y la estructuración gremial - centralizada y corporativa del PRI, fueron también elementos importantes de control político del presidente.

Fue así como la estabilidad política, propició las condiciones de reconstrucción económica que el país tanto necesitaba. Entre 1925 y 1940, se funda una variedad de organismos que crearon la infraestructura crediticia, técnica, educacional etc., para el impulso productivo en el país. Pero también, se inició una nueva etapa del federalismo en México que, ante la falta de recursos e infraestructura local, se responsabilizó al gobierno federal del desarrollo económico nacional cediendo autoridad, ingresos e instrumentos que condujeron, obviamente, a la concentración económica y a la centralización política.

Nuevamente la descentralización política y económica se vio afectada en miras a la industrialización nacional, que propició una mayor concentración de facultades laborales, educacionales, arbitrales y agrarias en el ejecutivo federal.

A partir de 1940, la vida económica nacional del país se abre nuevamente al capital extranjero, acaparando con ello los renglones de productividad más redituables y favoreciendo con concesiones fiscales, bajos precios de las ma-

terias primas, mano de obra barata e infraestructura pertinente a los grupos y entidades mas ricas. Por otra parte, se produce una constante represión de las fuerzas sociales progresistas del país que manifestaron su descontento en el movimiento de 1968.

## 2.1. Corrientes políticas en favor del federalismo ( 1812-1857)

Desde el punto de vista formal o legal en el siglo XVIII , 1786, se efectúa una transformación gubernamental. El virreinato de la Nueva España se divide en doce Intendencias para su gobierno, manejo hacendario y administración interior. Con ello se establecen las primeras disposiciones político-administrativas de descentralización en la Colonia. Posteriormente la Constitución Española de 1812, conocida como Constitución de Cádiz, - dispuso igualmente la descentralización política en nuestro país al conceder a las diputaciones provinciales amplias facultades para gobernar al interior de sus jurisdicciones.

Esta Constitución se elaboró cuando la invasión napoleónica propició que se creara, en ausencia de Fernando VII, la Junta Central Gubernativa, que fijó su residencia en la isla de León, cercana a Cádiz, en 1808.

El objetivo de estas Juntas era elaborar una constitución a la monarquía española sin el propósito de extender sus postulados fuera de la península. Sería Miguel Ramos Arizpe quien lograra las diputaciones provinciales para América y al cambio de nombre de las Juntas por Diputaciones Provinciales.

Esta Constitución dio origen a una nueva estructuración y jerarquización política y administrativa en la cual el jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las Cortes de España. A partir de esta Constitución el jefe político en la Ciudad de México, que de -

hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los demás jefes políticos. O lo que es lo mismo, cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás. (1)

A pesar de que la Constitución de 1812 tuvo para su aplicación en la Nueva España una serie de complicaciones; los jefes políticos de las provincias la siguieron llevando a cabo a pesar de la suspensión que sobre ella impuso el Virrey Francisco Javier Venegas.

Una vez consumada la independencia política de México el 24 de febrero de 1821, se acentuó la pugna entre tendencias: por un lado, se encontraban los tradicionalistas, el alto clero, los jefes del ejército, los ricos propietarios y políticos como Lucas Alamán y Carlos María de Bustamante quienes pretendían que la nación se constituyera en una República Central, siguiendo con la tradición de la Colonia. El otro lado lo conformaba la tendencia liberal, integrada por Miguel Ramos Arizpe, Lorenzo de Zavala, Valentín Gómez Farfás, entre otros, quienes pretendían el establecimiento de un sistema federal. Con los primeros grupos surgió el único grupo político que contaba con cierta organización, el de los masones escoceses, que poco a poco fue perdiendo peso por el surgimiento de la logia de York constituida por el segundo grupo, el de los federalistas.

Entre los vaivenes de estas dos tendencias indica Nettie Lee Benson, se manifestaron las distintas provincias que, a partir de 1823, y conforme al Plan de Casamata, se consideraban Estados Independientes: Guanajuato, México, Michoacán, Pue

bla, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Za  
catecas

Antes de la primera Constitución Política del México Independiente, existían ciertas tendencias descentralizadoras ya que las condiciones geográficas y la tradición como comenta Josefina Zoraida Vázquez I, nunca - habían sido tan centralizadoras como los centralistas argumentaban, y que el establecimiento de las legislaturas locales salvó sin duda la integridad territorial. (2)

Stephen F. Austin, en un documento fechado en la Ciudad de Monterrey y dirigido a Miguel Ramos Arizpe el 8 de mayo de 1823, escribió: "Hay ciertos poderes y derechos naturales pertenecientes al Pueblo de cada Provincia que no se pueden confiar al gobierno general, como es el derecho de formar una constitución y leyes para el gobierno interior...; el derecho de elegir su gobernador y a todos los oficiales civiles y de la milicia de la -- provincia; de establecer los tribunales que juzga necesarios...; la libertad absoluta de imprenta y de palabra; el derecho de cultivar y de vender sin - restricción alguna todas las producciones...; el derecho de admitir la emigración y establecimiento de extranjeros en la provincia sin ninguna limitación. (3)

Este documento fue retomado por Miguel Ramos Arizpe y conformó la introducción de los principios fundamentales al Federalismo del Acta Constitutiva de Saltillo del 5 de junio de 1823. Este documento manifiesta también cómo los principios liberales se identificaban con las ideas federalistas.

Contario a ésto, se encontraba la tendencia de tipo centralista, - los tradicionalistas, que luchaban por la preponderancia que habían tenido. Ideológicamente justificaban que la reciente nación independiente - había vivido siempre en el centralismo así que cualquier intento federalista implicaría un retroceso para el país pues la nación no sabía emplear la libertad que desconocía. Sería llevar el país a la anarquía. Este grupo de centralistas estaban representados, fundamentalmente por Lucas Ala--mán y Carlos María de Bustamante.

De la pugna entre estas dos tendencias surgió la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, influida por una serie de - publicaciones que le servirían de modelos. Entre éstos se encontraban la Constitución francesa, la norteamericana, la colombiana, así como escritos políticos de los enciclopedistas. La Constitución de 1824 consolidaba el sistema de gobierno republicano, representativo, popular y federal y el equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Surgió así la Constitución de 1824, como un documento o modelo - ideológico sostenido y ratificado por la diversidad existente de interesales locales, pero también inmerso en antagonismos y luchas constantes que se dieron entre estas tendencias, por ejemplo:

Cuando Antonio López Santa Anna retoma la Presidencia, en 1834 disolvió las Cámaras de la Unión y destituyó a los gobernadores y ayuntamientos. Ante tales abusos, Zacatecas se pronunció en contra de la - violación del Federalismo, pero fue doblegada sangrientamente. Se esta

tableció un nuevo Congreso, y el 30 de diciembre de 1836 fueron promulgadas las "Siete Leyes Constitucionales" que establecieron el régimen de centralización gubernamental y administrativa de la nación. Porque, según los centralistas la descentralización política y administrativa, legitimada en la Constitución de 1824, había provocado el abuso del poder y la anarquía de la nación.

Se consideró pertinente que los llamados Estados y Territorios de la República fueran divididos en "Departamentos", que a su vez se dividieron en Distritos, y éstos en Partidos ( Art. 1o. Sexta Ley ). Cada Departamento se encontraba a cargo de un gobernador, en cuanto al gobierno interior de ellos se refería ( Art. 4o. ). En cada Departamento había una -- "Junta Departamental" ( Art. 9o. ), compuesto por siete personas elegidas por los mismos electores que nombraban a los diputados para el Congreso ( Art. 10o. ), y cuyas facultades consistían en: "Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales..." ( Art. 14 Fracción Ia.); "Establecer, escuelas de primera educación en todos los pueblos de su departamento, dotándolas de los fondos de propios y arbitrios..." ( Art. 14, Fracción III); Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia y las que se dirijan al fomento de la agricultura, industria y comercio " - ( Art. 14 Fracción V ).

Con estas leyes, los partidarios del Centralismo pretendían el debilitamiento de las Entidades políticas y territorios del país que se nega--

ban a perder su individualidad. Por tal motivo apenas iniciada la vigencia de la Constitución de 1836 la hostilidad de los federalistas se hizo constante.

Ante la imposibilidad de contener las insurrecciones de los Estados que se levantaban en armas para defender el sistema federal, en junio de 1839 el gobierno recapitula y acepta modificar las " Siete Leyes Constitucionales " ya que estas habían provocado el desasosiego nacional de la misma manera que el sistema federal.

En (1842-1843) Santa Anna deja como Presidente interino a Nicolás Bravo quien convoca al nuevo Congreso Constituyente llamado " Junta Nacional Legislativa", el cual elabora una nueva Constitución denominada " Bases de Organización Política de la República Mexicana " cuyos postulados conformaron la "Segunda República Centralista " con vigencia de 1844 a 1846.

Al igual que las Siete Leyes Constitucionales el territorio de la República quedó dividido en Departamentos, y éstos en Distritos, partidos y municipalidades. ( Art. 4o. ). Así fue como México ratificó por segunda vez desde su independencia un sistema central.

De 1846 a 1856, las luchas internas desestabilizan a las fracciones en pugna y la guerra con los Estados Unidos debilitó aún más al país.

El 17 de febrero de 1856, siendo Presidente de la República Ignacio Comonfort, se establece la sede del Congreso en la Ciudad de México. - Dentro de este se enfrentaron los postulados de los moderados y puros. -

" Los moderados aprovecharon la Constitución de 1824 para transferirla a la que se estaba procesando. Los puros o la fracción avanzada del partido liberal trataba de acogerla, también, pero con una serie de reformas. Al final de las discusiones se sobrepuso la tendencia moderada.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución que organizaba al país en forma de República, representativa, democrática y federal ( Art. 40 ); compuesta por veinticinco Estados Libres y Soberanos en su régimen interior ( Art. 43 ), pero unidos en una federación. En sus primeros 29 artículos se hicieron las declaraciones de los derechos del hombre en donde se reconocieron las garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad. En -- cuanto a la división de poderes se depositó el Legislativo en una sola asamblea denominada Congreso de la Unión ( Art. 51 ); el Ejecutivo en el Presidente de la República ( Art. 75 ); y el judicial en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en los Tribunales de Distrito y Circuito ( Art. 90 ).

En cuanto al clero se refería, la Iglesia no podía administrar o poseer bienes raíces ( Art. 27 ); se suprimía el fuero eclesiástico ( Art. 12 ); se establecía la libertad de enseñanza ( Art. 3o. ) y la libertad de prensa ( Art. - 7o. ).

Bajo esta Constitución es elegido Presidente Ignacio Comonfort quien ante las controversias e impopularidad de la Constitución de 1857 se pronuncia junto con Félix Zuloaga por el Plan de Tacubaya, desconociendo la Constitución que lo había llevado a la Presidencia. Como consecuencia de esto, Juárez asume la Presidencia, de acuerdo a los liberales. En cambio, los conservadores reconocían como Presidente a Félix Zuloaga.

Esta dualidad de presidentes de la República llevó nuevamente al país a una guerra que duró tres años, mejor conocida como la Guerra de Reforma. Conservadores y Liberales no vacilaron en pedir apoyo de países extranjeros. Finalmente, en 1861 con el triunfo de los liberales entra Benito Juárez a la ciudad de México con la intromisión de Fernando Maximiliano de Habsburgo, cuyo gobierno va de 1864 a 1867, a pesar que la lucha se inclinaba a favor de los conservadores, éstos quedaron completamente vencidos, desarmados y desorganizados. En cambio, las ideas de los liberales llegaron a concretarse. La burguesía naciente había vencido y el clericalismo heredados de la colonia. La caída del Imperio había eliminado cualquier idea monárquica.

A partir de este momento la vida de la República se empezaba a consolidar. Para el gobierno de Juárez, 1867, fue una ardua tarea evitar la inestabilidad política que imperaba en el país y los descontentos del nuevo gobierno manifestados en revueltas e insurrecciones. De esta manera, Benito Juárez, mantuvo una constante e intensa lucha para sostener la autoridad del gobierno federal, sin aplicar los postulados constitucionales y haciendo uso de facultades extraordinarias. A este respecto Angel Miranda Basurto comenta: "Las condiciones especiales del país hicieron que Juárez gobernara casi siempre haciendo uso de facultades extraordinarias, creando así una dictadura de tendencias democráticas" (4)

En estas condiciones, tenemos que el país fue gobernado con facultades extraordinarias y suspensión de garantías durante cuarenta y nueve de los ciento veinte meses transcurridos desde el restablecimiento de la -

República hasta la caída de Lerdo, quien también continúa con una política de facultades extraordinarias. Aunado a esto, en septiembre de 1873, las proclamadas Leyes de Reforma son revestidas con el carácter de constitucionales. Y en 1874 se logra el restablecimiento del Senado.

En 1876 Porfirio Díaz proclama el Plan de Tuxtepec desconociendo a Sebastián Lerdo de Tejada quien quería reelegirse. Sin embargo Porfirio -- Díaz se reelige varias veces más haciendo uso de la represión en contra de sus no simpatizantes al igual que haciendo concesiones para aquellos que legalizaban su gobierno.

Los principios federativos, los de la división del poder y las libertades anteriormente ganadas fueron anulados, provocando entre otras importantes razones el movimiento de Revolución en el País.

## 2.2. Intereses económicos que propiciaron el Federalismo

### Introducción

La lucha por la independencia de México se inició, en su aspecto económico, para permitir que el capitalismo incipiente rompiera con las ataduras coloniales auspiciadas por España y con la estructura un tanto feudal de la Colonia. Fue, en los últimos cuarenta años del siglo XIX, cuando el hermetismo de dominación económica empezó a ceder a formas híbridas propias de una economía de capitalismo embrionado que se orientaba a la consolidación del mercado interno, formas económicas que correspondían a nuevos grupos económicos.

En 1810 pueden identificarse dos grupos económicos rivales, defendiendo cada uno de ellos una postura política de acuerdo a sus intereses: el grupo económico tradicional compuesto por los mineros, los comerciantes del consulado de México, y la alta burocracia civil y religiosa, que sabían sus privilegios económicos dependían del mantenimiento del "viejo orden" política y social; y el grupo económico incipiente que surgía a fines del siglo XVIII con las medidas borbónicas y que su prosperidad se -ataba a la destrucción del Virreinato que restringía sus actividades comerciales, textiles, mineras, la ciudad de México además de beneficiarse -de las cuantiosas bienes raíces del clero. Por ello se pronunciaron las -ideas liberales que eran de ideas progresistas de la época, misma que podían dar auge al capitalismo embrionario nacional .

La pugna entre los grupos económicos se reflejó en las posturas políticas contrarias ya que el grupo tradicional defendería la centralización política y económica que le garantizaba el goce de sus privilegios, mientras que los grupos económicos nacientes locales pugnarían por el federalismo que permitiera la consolidación de sus actividades económicas bajo la protección de los gobiernos libres y soberanos estatales.

#### 2.2.1. Grupos económicos en la etapa de anarquía ( 1810-1856 )

Las actividades comerciales tuvieron implicaciones diversas en la economía; constituyó la fuente principal de ingresos del gobierno federal; se orientó hacia la exportación de los productos tradicionales -metales preciosos- y a las importaciones de bienes de consumo, lo que significó que existieron pocos avances en las comunicaciones y en el transporte que -

a centuaban el regionalismo económico; se enfrentó al reducido mercado interno debido al bajo poder adquisitivo de la mayoría de la población; e influyó en el nacimiento de los grupos industriales mediante su política proteccionista.

Respecto a las comunicaciones y transportes debe indicarse que durante y después de la lucha por la independencia, se profundizó "la desarticulación de México en ' islas regionales ' poco vinculadas entre sí, desarticulación ya esbozada por los efectos de la política económica de los Borbones, del pésimo estado de los transportes internos y la insuficiencia del cabotaje y de la existencia de aduanas interiores. Esta profundización se vincula al relativo debilitamiento político y económico de la ciudad de México y del eje México-Veracruz en favor de las oligarquías, ciudades, puertos, sistema de acumulación de capitales y circuitos de comercialización de las provincias o estados.

Respecto a la minería se convirtió en el "móvil" principal de la economía por sus requerimientos de máquinas, herramientas y refacciones; -- además de telas y alimentos para sus trabajadores.

Los incentivos económicos y legales que orientaron la expansión de la minería no fueron pocos: se disminuyeron los impuestos; se utilizaron -- los créditos del Banco del Avío ( 1830 ) se dictó el reglamento de la Junta de Fomento y Administrativa del Cuerpo de Minería; se creó la Dirección General de Industrias ( 1842-1853 ) que fue incorporada al Ministerio de -- Fomento en 1853.

El capital británico se introdujo de 1824 a 1825 mediante las siguientes organizaciones: La Anglo Mexican Mining Association, la United Mining Association, la Mexican Company y las compañías del Real del Monte, Bolaños, Tlalpujahua y Catorce.

La industria textil dió un impulso al capitalismo naciente de esta época. Requirió de la importación de maquinaria, de relaciones laborales capitalistas, y de la formación de un Banco del Avío.

La exportación y aprobación de la tierra fue uno de los principales motivos de enfrentamientos entre liberales y conservadores. Los primeros deseaban nacionalizar los bienes en manos muertas del clero para que se generara una clase media propietaria. Con las Constituciones Federalistas, los Estados tuvieron la autoridad suficiente para legislar sobre los asuntos agrarios de su jurisdicción. Expropiaron los bienes del clero, pero también las tierras comunales de los indígenas causando un gran número de levantamientos campesinos. Como el de los Yaquis en Sonora (1825), la rebelión en Hidalgo (1844), Oaxaca (1845-1853), Huastecas (1847), Yucatán (1847-1844), entre otros.

#### 2.2.2. Grupos económicos en la etapa del Estado Liberal (1856 - 1876)

A pesar de que los liberales triunfaron definitivamente hasta 1857 después de la guerra de tres años y la lucha contra la Intervención, a partir de 1856 la dominación política tuvo repercusiones económicas favorables para la capitalización del país: en el comercio los aranceles fueron menos protec-

cionistas; en el transporte se terminaron en gran medida las alcabalas y la ruta de ferrocarriles México-Veracruz se concluyó; en los textiles, el número de uso aumentó la capacidad productiva; en el campo, se desamortizaron los bienes de la iglesia y se facilitó la colonización de inmigrantes extranjeros; en el gobierno, se tendió a la centralización y a la concentración -- económica, las cuales se extremaron.

Las Leyes de Reforma especialmente la Ley Lerdo. Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de la Nación, del Distrito y de los Territorios de 1856, entraron en vigor inmediatamente y se llevaron a la -- práctica durante la guerra civil en las regiones bajo el control liberal y se dieron las más amplias facilidades para la adquisición de inmuebles, pues lo urgente era adquirir dinero en efectivo para sostener la batalla contra -- los conservadores. Un efecto nocivo de su aplicación fue la concentración o acaparamiento de bienes raíces en unos cuantos. Según un análisis <sup>de</sup> Bazant cerca de dos tercios de los bienes eclesiásticos incluidos fue adquiri do por comerciantes y un tercio por profesionistas y funcionarios del gobier no.

El 12 de junio de 1859 se debilitó aún más al clero con la expedición de la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos. En el artículo pri mero de esta Ley se estableció que "entran al dominio de la Nación todos -- los bienes que el Clero secular y regular que han venido administrando con diversos títulos sea cuá fuera la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido..."

Para Mendieta y Núñez las consecuencias de las leyes de desamortiza

ción y de nacionalización "dieron muerte a la concentración eclesiástica, pero extendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y demasiado débil, en manos de la población del país (indígena) cultural y económicamente incapacitado no sólo para desarrollarla, sino aún para conservarla." (5)

Cabe destacar que los intentos por organizar un gobierno nacional fuerte empezaron con una ley del 16 de diciembre de 1861 que autorizaba a la federación participar del 25% de los impuestos recaudados por los estados, medida que no pudo llevarse a la práctica por la resistencia que éstos presentaron. Sin embargo, a partir de esta fecha la federación se reservó los ingresos más jugosos, se adjudicó los impuestos de los territorios y zonas fronterizas, e hizo cumplir el precepto constitucional que prohibía a los estados gravar los ramos destinados a la federación. Esta medida, acompañada de la creación de una burocracia numerosa de la federación, pusieron las bases para la creciente centralización política, administrativa y económica que todos los gobiernos impulsarían, especialmente el de Porfirio Díaz.

#### 2.2.4. Grupos económicos oligárquicos en el Porfiriato ( 1876 - 1910 )

A los años transcurridos de 1876 - 1910, pese a la interrupción del período presidencial de Manuel González de 1880 a 1884, se le conoce como Porfiriato por la dictadura del general que centralizó y concentró la política y la economía

En esta época, México es integrado al capitalismo mundial no porque en el país hubiese indicios de una Revolución Industrial ni porque los liberales lo deseaban, sino que se le articuló en un momento en que el capitalismo se extendía, es decir, en esa fase superior del capitalismo o imperialismo. La expansión imperialista se dió cuando hubo un exceso de capital en los países europeos y la competencia por los recursos naturales y mercados extranjeros se hacía más fuerte. Estos estímulos externos fueron bien recibidos por el gobierno porfirista, el cual dió toda la facilidad para que se hiciera de México un país "tecnificado y progresista" como lo querían ver los gobernantes de esos años, quienes hicieron crecer a una elevada tasa la economía, aunque con un costo social tan enorme que condujo a la Revolución Mexicana.

Sólo se pudieron exterminar las alcabalas, mejorar las comunicaciones y el transporte terrestre y naval, incrementar las inversiones en el campo y en las minas, cuando existió un gobierno central fuerte capaz de dar confianza al capital extranjero y de negociar la paz interna con los caudillos y generales de los estados. Por la supremacía de un Ejecutivo Federal fuerte, que llegó al extremo de la dictadura, se logró el conocido "progreso" con el "orden" porfirista.

La decisión del gobierno federal de expedir la Ley de Colonización y de crear las Comisiones Deslindadoras tuvo efectos nocivos para toda la nación. El férreo control político desde el centro respaldado por el poder militar, impidió que los gobernadores contradijeran esas políticas, hasta el movimiento maderista.

El régimen de Díaz llevó al exterminio las propiedades de las comunidades indígenas y agrandó los latifundios. El 31 de mayo de 1875 se expidió la Ley de Colonización que autorizó la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar las tierras baldías, otorgándoles la tercera parte del predio como premio por sus servicios.

Los latifundios o enormes haciendas contribuyeron a la proletarización o venta del trabajo de los campesinos a los poseedores de éstos. -- Aunque el peón era libre, su deuda contraída y nunca liquidada en la tienda de raya, le impedían su movilidad hacia otra hacienda o actividad productiva.

Al igual que en vísperas de la independencia, el costo de la vida -- aumentaba a principios del siglo XX: los 100 kgs. de frijol que costaban \$ 6.61 en 1892, en 1908 costaban 10.84; el trigo costaba 5.09 pesos los 100 kgs en 1892, en tanto que en 1908 los mismos costaban 10.7; el -- maíz pasó de 2.50 los 100 kgs a 4.89 en 1908.

Pese a que se ha mencionado la inversión extranjera en los diferentes sectores económicos, vale la pena señalar que es durante el porfiriato cuando floreció "el período de la invasión económica norteamericana". -- José Ceceña proporciona porcentajes del origen del capital invertido en -- México a finales de este período: Minería y metalurgia, el 97.5%; 81.0% norteamericano, 14.5% británico, 2.0% francés; Agricultura, el 95.9%; -- 66.7% norteamericano, 28.9 británico, .3% francés; Ferrocarriles, el -- 61.8%: 43.4% norteamericano, 13.4% británico; Petróleo, el 100%: 60.8%

británico, 39.2% norteamericano; Bancos; el 76.7%: 45.7 francés, 18.3% norteamericano, 11.4% británico, 1.3% alemán; Industria, el 85.0%: - - 53.2% francés, 15.3% norteamericano, 12.8% británico, 3.7% alemán, - Electricidad, el 87.2%: 78.2% británico, 8.0% norteamericano, 1.0% francés. (6) Y finalmente concluye que los empresarios extranjeros gozaban del predominio en nuestra economía y que los capitales privados mexicanos eran tan solo el 9% del total.

### 2.3. Composición social que reafirmó el Federalismo Mexicano.

Toda revuelta social se inicia a causa del rompimiento del equilibrio entre los grupos sociales cuando sus condiciones y posturas políticas y económicas se polarizan; cuando se hace presente la urgencia de sustituir un viejo orden social, de privilegios para unos e injusticias para otros, por otro nuevo en el que se vislumbran los remedios a los males presentes.

El caso de México no fue ninguna excepción. Los ideales liberales —entre ellos el federal— fueron avanzando en sus programas poco a poco y, en la mayoría de las veces, mediante la negociación y justa posición con las viejas posturas conservadoras. A principios de la independencia se decretó la abolición de la esclavitud de los indios y de las castas; - en 1824 se garantizó la libertad jurídica y social, pero desafortunadamente la desigualdad económica y cultural hizo ineficaz las disposiciones - legales a tal grado que se concibió un liberalismo ilustrado, el cual fue superado hasta las Leyes de Reforma por un liberalismo democrático en el que se igualaron los derechos políticos, mismos que, a su vez dieron -

pauta a un liberalismo social mexicano que incluyó derechos económicos que garantizaran mínimos de bienestar.

En este proceso social, el federalismo fue factor integrador de la -  
unidad nacional al permitir la preservación de los intereses económicos,  
sociales y la convivencia de comunidades con rasgos raciales, cultura-  
les, lingüísticos e históricos diferenciados.

### 2.3.1. Consideraciones generales de la estructura social

Hubieron pocos discursos tan lúcidos sobre la situación social de la - -  
Nueva España en vísperas de su independencia como los de Manuel Abad  
y Queipo, pese a su pertenencia al alto clero. Abad y Queipo escribió al  
respecto que: " Los españoles compondrán un décimo del total de la po-  
blación y ellos solos tienen casi toda la propiedad y riqueza del reino.-  
Las otras dos clases, que componen los nueve décimos, se pueden divi-  
dir en dos tercios, los dos de castas y uno de indios puros. Indios y cas-  
tas se ocupan en los servicios domésticos, en los trabajos de la agricul-  
tura y en los ministerios ordinarios del comercio y de las artes y oficios.  
Es decir, que son criados, sirvientes o jornaleros de la primera clase. -  
Por consiguiente resulta entre ellos y la primera clase aquella oposición  
de intereses y de afectos que es regular en los que nada tienen y los que  
lo tienen todo, entre los dependientes y los señores. La envidia, el robo,  
el mal servicio de parte de los otros. Estas revueltas son comunes hasta  
cierto punto en todo el mundo. Pero en América suben a muy alto grado,-  
porque no hay medianfas; son todos ricos o miserables,-

nobles o infames.

En efecto, las dos clases de indios y castas se hallan en el mayor abatimiento y degradación. El color, la ignorancia y la miseria de los indios los colocan a una distancia infinita de un español. El favor de las leyes en esta parte les aprovecha poco y en todas las demás las daña mucho. Circunscritos en el círculo que forma un radio de seiscientas varas, que señala la ley a sus pueblos, no tienen propiedad individual.

A causa de estas condiciones tan injustas y desiguales de la mayoría de la población, el movimiento insurgente se inició en forma desordenada, violenta, apasionada y popular. Por esto, el anhelo de independencia necesariamente implicó un cambio en lo político, lo económico y lo social, que sólo se lograría mediante el enfrentamiento directo de intereses. De este modo, una de las finalidades era la de romper con las trabas sociales al mismo tiempo que los criollos se emancipaban políticamente de los peninsulares. Si al principio, este movimiento de emancipación no tuvo una postura ideológica bien definida, ésta se esclareció tomando los principios liberales. En los primeros años del siglo XIX ya se conocían las ideas liberales de los franceses, aunque por grupos reducidísimos, algunos del bajo clero, ya que la divulgación de la Declaración de los Derechos del hombre se trató de impedir a cualquier precio por las monarquías y por la Iglesia.

Las ideas liberales se fueron gastando en nuestro país poco a poco, aunque los autóctonos fueron excluidos de su aplicación. El Decreto ordenando la Devolución de las Tierras a los Pueblos Indígenas ( 1810 ) y el -

Decreto en favor de indios y castas (1810) pronunciados por Hidalgo, La Constitución de Apatzingan (1821), el Plan de Iguala (1821), definían cada vez una postura liberal.

A principios del siglo XIX en tanto que estaban perfectamente definidos los grupos opulentos, terratenientes, propietarios de minas, comerciantes y las altas jerarquías políticas, administrativas y religiosas, los indígenas y castas -- desposeídos, el grupo criollo jugaba un papel acomodaticio: a veces indiferente, a veces estaba con los españoles y otras con las castas. Sin embargo, eran los criollos los que podían denunciar las injusticias de la Colonia porque tuvieron más acceso a la educación; algunos llegaron a conocer las ideas de la Ilustración, en tanto que otros conocían las primeras ideas liberales que también en España se trabajaban, como lo demuestra la Constitución de Cádiz.

Un grupo valioso de criollos formularon un Manifiesto con las tropas de Morelos el cual revela la posibilidad de que los criollos sustituyeran a los españoles en los puestos públicos. Primero denunciaban los males de la Colonia y luego cuestionaban la legitimidad de ese sistema político.

Paulatinamente los criollos se iban definiendo y ubicando al lado de los grupos económicos nacientes y locales pues salvo aquéllos que tenían riqueza, las expectativas que un nuevo orden les favoreciera eran mayores. También estuvieron con los indígenas hasta 1821 reconociéndoles la igualdad jurídica y social. Al respecto, Jesús Reyes Heróles anota: " Desde las luchas preparatorias de la independencia se busca identificar la idea de nacionalidad con la idea liberal.

El liberalismo, con altas y bajas, resulta así el proceso de formación de una ideología que moldea una nación y se forma precisamente en dicho moldeo. Los conservadores hubo un tiempo en que se llamaron así mismos el partido a priori, indicando que sus ideas estaban configuradas con antelación al nacimiento de México: el liberalismo nace con la nación y esta surge con él. Hay así una coincidencia de origen que hace que el liberalismo se estructure, se forme en el desenvolvimiento mismo de México, nutriéndose de sus problemas y tomando peculiaridades y tomando características peculiares del mismo desarrollo mexicano. Por ello, a los dirigentes liberales pocas veces les falta el calor de las masas y frecuentemente, para contar contra ellas, tienen que obedecerlas y seguir sus impulsos" (8). No hay duda que el liberalismo al igual que el federalismo con el que el grupo liberal se identificó fue muy peculiar en un país donde la población era analfabeta y sólo se le invitaba a participar en la coyuntura política.

La desigualdad social, económica y cultural hacía ineficaz la igualdad jurídica. González Navarro señala que después de 1824, cuando existían fuertes tendencias localistas, las Constituciones de los Estados restringieron el ejercicio de los derechos cívicos por dos razones: el estado de sirvientes doméstico y el analfabetismo (9)

La igualdad jurídica lograda en 1857 no superaría las condiciones desventajosas en que se encontraban los indígenas y mestizos. Tanto la Ley Lerdo o Ley de Desamortización como la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos debilitaron el poder eclesiástico, pero los beneficiarios no fue

ron las mayorías sino los grupos con recursos económicos.

Cabe mencionar que el individuo de mezcla-criollo, mestizo o mulato - fue el factor de integración de una cultura de mezcla y cuyos resultados finales dieron a México el perfil de su cultura nacional. " El proceso de mestizaje biológico y cultural iniciado en la Colonia continuó en la Independencia en favor de las disposiciones que abolieron la esclavitud, el sistema de castas y la discriminación racial. Las convulsiones sociales que sucedieron a la lucha por la emancipación política, al favorecer los contactos biológicos y culturales de los distintos sectores de población tomados en el engranaje de guerras y revueltas, incrementaron las mezclas raciales y consolidaron la naciente nacionalidad en derredor del mestizaje que en 1910 ya constituía el grupo mayoritario el país " (10)

Pero la heterogeneidad cultural fue aún de mayor trascendencia que la racial. Los blancos pertenecían a la cultura occidental, que como dominadores, se impusieron a indios y negros. La coerción ejercida no significó la aceptación total de la nueva cultura sino su reinterpretación dentro de los viejos patrones de las culturas indígenas. El proceso de cambio cultural en la heterogeneidad existente no se realizó con la misma intensidad. Unos sufrieron mayores contactos y compulsiones que otros; de ahí la presencia de niveles de aculturación diversos en los distintos grupos étnicos del país.

#### 2.4. Tendencias centralistas y federalistas en México. (1910-1970 )

Cuando Francisco I. Madero se levantó en armas contra la dictadura porfiriana,

encabezando el partido antirreleccionista y pronunciándose por el "sufragio efectivo y no reelección", manifestó las deformaciones que habían sufrido los preceptos constitucionales a causa de la concentración del poder en un sólo hombre, en el Plan de San Luis Potosí: "el poder Legislativo, así como el Poder Judicial, están completamente bajo la férula del Ejecutivo; la división del poder, la soberanía de los Estados, la libertad de los gobiernos municipales y los derechos del ciudadano existen solamente en nuestra Carta Magna, a donde están <sup>inscritos</sup> inscritos; pero de hecho, en México..., la justicia, en vez de impartir protección al débil sirve solamente para legalizar el despojo cometido por el fuerte..., el Congreso de la Unión no tiene otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los Estados son nombrados por él y ellos, a su vez, nombran y dominan de la misma manera las autoridades municipales" (11)

La finalidad principalmente política de este plan, se vio ampliada cuando Emiliano Zapata proclamó el Plan de Ayala con su lema "Tierra y Libertad". En este Plan, Zapata imputaba las violaciones al principio federal, pero ahora contra Madero ya que, decía, este "ha hecho del sufragio efectivo una sangrienta burla al pueblo... imponiendo contra la voluntad del mismo pueblo a los gobernadores de los Estados... ha sido claro y patente que ha ultrajado la soberanía de los Estados..." (12)

Lo anterior demuestra que los principios federativos consagrados en la Constitución de 1857 habían sido violados por Porfirio Díaz, al estallido de la Revolución, esta práctica continuó.

Cuando finalmente se controla la pugna entre zapatistas, villistas y ca -

rancistas y hallándose en paz casi todo el país, Carranza asume la presidencia y dispone el cambio de gobierno a Querétaro, donde se fija la residencia de los Poderes federales, declarando que el Constitucionalismo no podía reducirse a una simple reparación política en el texto constitucional, sino que el país exigía una revisión de su situación económica y social, y que para lograr tal fin era preciso convocar a un Congreso que emitiera la Nueva Constitución de la República acorde a las necesidades de la época.

De esta manera surge la Constitución de 1917 en donde no sólo se consagró los derechos individuales sino que tomó del movimiento revolucionario sus principales demandas y avanzó en los derechos sociales, que a su vez incrementaron las facultades del Ejecutivo para intervenir en materia económica, social y política. Prueba de esto son los artículos 27, 123 y 30. constitucional. Pero además, estableció desde entonces una de las características más representativas del sistema político mexicano que ubica al Presidente de la República en un nivel superior en relación a los otros Poderes, debido al otorgamiento de facultades en todas las ramas y en todas los renglones de la vida económica, política y social del país. "... el presidente de México tiene derecho de iniciar leyes y de emitir decretos, convirtiéndose en otro poder legislativo. Pero eso no es todo. El presidente tiene entre sus facultades las de nombrar y remover a las autoridades judiciales. De esta manera, los poderes del ejecutivo son tales, que absorven y hacen complementarios del mismo a los otros dos poderes. Además, la soberanía de los Estados se halla extremadamente limitada por la Federación, y ésta a los poderes discrecional del presidente " (13)

A pesar de la descentralización política que implica el sistema federal, se empezó a establecer una concentración del poder en manos del gobierno central para controlar las sublevaciones locales, que repercutieron en la soberanía estatal.

En esta época de constantes levantamientos locales, conocida como la del caudillismo revolucionario o época pretoriana, el gobierno federal declaraba desaparecidos los poderes constitucionales de los Estados que se encontraban en contra del gobierno central.

No fue sino con el General Plutarco Elias Calles que se establece un mecanismo político que daría la estabilidad que el país necesitaba, En 1828 en su mensaje político ante el Congreso de la Unión, y a consecuencia del asesinato de Alvaro Obregón quien había sido reelegido para presidente de la República, Calles manifiesta : " por primera vez en su historia, se enfrenta México con una situación en la que la meta dominante es la falta de "caudillos" debe permitirnos orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar de una vez por todas, de la condición histórica del país de un -hombre- a la -nación de instituciones y de leyes-... creemos definitiva y categóricamente pasar de un sistema más o menos velado de 'gobierno de caudillos' a una más franco de 'régimen de instituciones'... esta nueva orientación política trae aparejada, no sólo la modificación de métodos para la búsqueda y elección de gobernantes, sino el cambio de algunos derroteros que tuvimos hasta ahora que aceptar, porque a ellos condujo

imperiosamente la necesidad política del día... " (14)

Fue así como durante la administración de Emilio Portes Gil, y a iniciativa de Plutarco Elías Calles se crea el Partido Nacional Revolucionario (PNR) cuyo objeto principal era el de resolver de una manera pacífica el cambio de poder a nivel local y nacional. Es decir que la existencia del multipartidismo existente hasta esta fecha, desaparecía, dando lugar a un partido único al interior del cual se harían las pugnas políticas.

La creación del Partido Nacional Revolucionario... logra primero integrar a los partidos regionales y a los caudillos que los encabezan... hacen después, la disolución efectiva de los partidos locales y regionales, con lo que el gobierno central adquiere un importante instrumento de control en el juego político a nivel nacional " (15). Es decir, se inicia una etapa de concentración de facultades no sólo establecidas constitucionalmente, sino dentro de las instituciones reales de poder en donde el Presidente de la República ejerce gran parte de las decisiones políticas fundamentales del país.

En 1938 es sustituido el PNR por el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), que encuadraba a nivel nacional a los sectores campesino, obrero, popular y militar debilitando las formas de poder personal de caudillos y caciques regionales y locales cuyo papel histórico pasó a un plano secundario.

Para 1946 se disuelve el PRM y se funda el Partido Revolucionario Institucional, el cual postula a Miguel Alemán para presidente de la República, rompiéndose con él el grupo de militares políticos que ocupaban este cargo.

Fue la creación de un partido nacional fuerte, lo que permitió finalmente la estabilidad política del país y con ello <sup>oN</sup> nuevo acaparamiento y concentración de facultades a través de instituciones formales y reales de poder.

Ya en época reciente, durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, el sistema político mexicano sufre nuevamente una sacudida. Los organismos sindicales independientes del estado fueron fuertemente reprimidos ( médicos en 1965 y el movimiento estudiantil de 1968 ). En esta época el Partido Revolucionario Institucional encabezado por Carlos Madrazo intenta establecer ciertas reformas dentro del Partido que permitiera una mayor participación política. Para ello trata de establecer mecanismos de elección directa interna para seleccionar candidatos. Esto se lleva a cabo en Sinaloa y Baja California Norte, pero el enfrentamiento con los candidatos locales y los federales resultó tan drástico, que Díaz Ordaz pide la renuncia de Madrazo y se continúa con la designación de los candi datos desde el centro.

Otro síntoma inquietante era el creciente abstencionismo electoral que indicaba una erosión de la legitimidad del régimen. Más aún la agitación en las elecciones de Sonora, Yucatán y Baja California, obligó al régimen a recurrir a medidas represivas para imponer a sus candidatos.

#### 2.5. Crecimiento económico y desequilibrio regional (1910-1970)

La llamada "economía mixta mexicana" se refiere a la participación de los sectores público y privado en la economía. Potencialmente, el Estado tiene una

gran margen de acción directa en la economía pero también induce a la iniciativa privada. La legalidad de intervenir en la economía se originó en el sentido social de la Revolución Mexicana especialmente en los artículos 27 y 123 constitucionales.

Desde Carranza hasta poco antes de 1940, el gobierno nacional tuvo que confrontar y superar los intereses locales que no acataban las políticas del gobierno central.

Hubo la necesidad de centralizar y afianzar el poder político y económico para dar uniformidad a las políticas nacionales. Se centralizaron los sectores popular, campesino y obrero en el PNR y el PRM, y la concentración económica se acentuó. En este período existieron generales que ejercieron un fuerte control al interior de los estados. Algunos de ellos establecieron impuestos locales y privilegios de tráfico, protegidos por los jefes regionales. La actuación militar sería propiciada por las empresas extranjeras para defender sus privilegios.

Poco a poco los caudillos nacionales - los que llegaban a la presidencia - obtuvieron los instrumentos con que someter a los líderes locales. El gobierno central no sólo podía sancionar impuestos nacionales sino que también podía forzar su cobro. Los cobros de impuestos por parte del gobierno federal, por tanto fueron elevándose paulatinamente, mientras se mantenían controlados los de los gobiernos estatales y locales. Poco a poco, a pesar de la teoría constitucional de la descentralización política, los estados se vieron obligados a

acudir al gobierno nacional con petición de recursos para construir escuelas ,  
presas, hospitales, y caminos.

#### 2.5.1. Etapa de reconstrucción económica (1925-1940 )

En el período que va de 1910-1925 , puede afirmarse que la situación econó -  
mica de finales del porfiriato empeoró durante la Revolución, recuperándose  
hasta 1925.

Después del golpe de lahuertista, Obregón pudo hacer poco por la recons -  
trucción económica. Esta tarea la realizaría Plutarco Elías Calles creando ins -  
tituciones económicas -Banco Nacional de México, Banco Nacional de Crédito  
Agrícola, y una gran actividad legislativa que regulara las distintas actividades  
económicas como la Ley General de Instituciones de Crédito y establecimientos  
bancarios, la Comisión Nacional Bancaria, la Ley de Pesca, la Ley de reparti -  
ción de tierras ejidales y patrimonio, la Ley de extranjería, la Ley de irrigación,  
la Ley petrolera, Ley forestal, Leyes de creación de los bancos ejidales, de las  
compañías de finanzas, código sanitario, código postal, ley de industrias mine -  
ras, Ley de sociedades de seguros, pensiones civiles, bancos de fideicomisos.  
Ley de migración, Ley bancaria, Ley de sociedades cooperativas- y políticas  
- el Partido Nacional Revolucionario -que traerían una mayor estabilidad al país.

Fue a partir del Primer Plan Sexenal elaborado por el PNR en el que se re -  
conoció la urgencia de acelerar la reforma agraria. El gran apoyo popular a las  
políticas nacionalistas le dieron, posteriormente a Cárdenas, la posibilidad y

Capacidad para que el Estado interviniera más intensamente. Con Cárdenas el gasto federal se orientó más al proceso económico que al gasto administrativo.

En los años de la administración de Cárdenas se dió un fuerte impulso a la Nacional Financiera, se reformó el Banco Nacional de Crédito Agrícola para sustituirlo por el Banco Nacional de Crédito Ejidal con la misión de llevar al crédito a los ejidos, y por el Banco Nacional Agrícola que se dedicaría a fomentar la propiedad privada de la tierra; se fundó el Banco Obrero de fomento industrial con el fin de otorgar crédito al movimiento cooperativo en las distintas ramas de la industria; se creó el Banco Nacional de Comercio; y se efectuó la trascendente expropiación petrolera (17)

Todo ello incrementó la centralización política y la concentración económica bajo el control del Ejecutivo Federal en la Ciudad de México como centro político, económico y cultural hegemónico.

Con Cárdenas se retomó la práctica de responsabilizar al gobierno federal del desarrollo económico nacional cediéndole la autoridad, ingresos e instrumentos. Esta centralización y concentración económica, intentando superar los intereses regionales y establecer principios generales que dieran uniformidad a las decisiones, condujo la decisión política federal y su respectiva concentración económica a la centralización administrativa. Además de considerar el prestigio técnico de algunas Secretarías de Estado que legitimaron la intervención del gobierno federal en el estatal. Si bien es cierto que las inversiones en irrigación, energía eléctrica, petróleo, transportes, comu-

nicaciones, etc. se destinaban a las entidades federativas, los productos agrícolas sufrieron una subvaluación que se transformó en una transferencia de valor hacia los sectores industriales, al igual que en un desplazamiento de la población rural a la urbana.

#### 2.5.2. Etapa de crecimiento con inflación (1935-1956)

Leopoldo Solís caracteriza al período de 1935-1956 como de "fortalecimiento de la agricultura, crecimiento de las exportaciones agrícolas y desarrollo propulsado por el sector externo, y con un sistema muy abierto y orientado hacia afuera". Especial énfasis hace para los años 1946-1956 cuando, "en razón de la Ley de Engel, la demanda de productos agrícolas crecía a menor tasa que la del producto global. La modificación de la estructura de precios relativos significó que las materias primas de origen agropecuario utilizados por el sector industrial disminuyeron de precio; al mismo tiempo que, frente al menor costo de los insumos, se mantuvo fortalecida, al menos parcialmente, la posición de utilidades de la industria para la cual el efecto alentador de la inflación empezaba a declinar." (18)

La industria estableció en aquellas ciudades que garantizaban un mercado más amplio, mano de obra mejor capacitada, mayor infraestructura, economías externas favorables, abasto confiable y reducción de los costos de transporte. La industrialización permitió que México pasara a ser por primera vez en su historia un país con una población urbana del 50.7% del total en 1960, integrándose al proceso de "modernización", con todas sus implicaciones

como son la afluencia de la inversión acompañada de la concentración de la riqueza, expectativas consumistas y cambios culturales inducidos por el exterior.

Salvador Cordero ha descrito a esta primera fase, la sustitución de importaciones, como "fácil y forzada" en la cual existe una alta participación de la inversión interna y el tipo de apropiación del mercado en extensivo o constituido principalmente por los sectores populares del país que cuentan con bajos ingresos.

La Ley del 30 de diciembre de 1950 sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica reafirmó la tendencia al centralizar las decisiones. En la mencionada Ley, el Ejecutivo Federal quedó facultado para establecer las prioridades de producción; establecer mecanismos de comercio que eviten la intermediación que provoca el encarecimiento de los productos; imponer restricciones o autorizar las importaciones y exportaciones.

### 2.5.3. Etapa de crecimiento con estabilidad (1956-1970)

En el periodo con estabilidad, la agricultura tuvo un lento crecimiento, los precios se mantuvieron estables - aunque no reales- la inversión pública mantuvo un elevado índice en obras de infraestructura y se siguió el proceso de sustitución de importaciones, pero de bienes intermedios y de capital, favorecida por la política proteccionista y fiscal.

Salvador Cordero describe a esta etapa de sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital como de "internalización del mercado"

en el que existe una "alta participación de las inversiones extranjeras y el tipo de apropiación del mercado es intensivo", mercado constituido por una reducida "parte de la población con un alto nivel de ingresos, a quienes se ha creado, por parte de los productores, una necesidad de consumo de ciertos bienes y servicios que por su precio no son asequibles masivamente a -- otros consumidores generalmente con ingresos bajos " (19). Cabe señalar que la concentración y la desigualdad del ingreso se acentúa en esta etapa.

#### 2.6. Desigualdad regional.

Se anotó anteriormente que México pasaba de un país rural para convertirse en uno urbano en los setentas.

Se ha tenido como principio económico que en los países pobres en que la gran población no contribuye al ahorro para dedicarlo a la inversión, debe darse las facilidades suficientes a los grupos poseedores de excedentes económicos para que los inviertan. No obstante, la reinversión es un elemento que ayuda a comprender la forma en que los ingresos llegan a concentrarse cada vez más tanto a nivel personal como a nivel regional. Las economías de escala y la aglomeración se combinan con factores culturales, políticos e históricos para favorecer la inversión en algunos centros de crecimiento urbano rápido (20)

El excelente trabajo titulado "Desarrollo Desigual en México (1900 - 1960)" demostró convincentemente sus dos hipótesis: primero que " las regiones que participaron en el desarrollo iniciado a fines del siglo pasado son las mismas que ahora tienen un nivel de desarrollo relativamente más alto , mien

tras que aquellas que no se integraron a la dinámica de la economía del porfiriato aún permanecen a la zoga económica y social: y segundo, que las regiones más avanzadas tuvieron un desarrollo más acelerado de manera que ha aumentado la brecha económica y social que separa a las regiones avanzadas de las atrasadas en el período 1900-1960" (21)

Los autores de la obra, Appendini, Kirstan y Murayama probaron que el índice de dispersión aumentó de 1900 a 1960, y la brecha entre los estados más ricos y los más pobres se incrementó

• Indudablemente que esta tendencia ha continuado hasta nuestros días.

## 2.7 Notas bibliográficas

- (1) Benson, Nettie Lee. La diputación provincial y el federalismo mexicano. F. C. E. México . 1956. p. 20
- (2) Zoraida Vázquez, Josefina. " Los primeros tropiezos" . Historia General de México. Tomo II. Ed. Colegio de México. México. 1976. p. 15
- (3) Calvillo, Manuel. La República Federal Mexicana. Gestación y nacimiento. Obra conmemorativa de la fundación de la República Federal y de la creación del Distrito Federal en 1824. México. s/f. s/e. pp xvi-xvii.
- (4) Miranda Basutto, Angel. La evolución de México. Ed. Herrero. México 1956. p. 262.
- (5) Mendieta y Núñez, Lucio. El problema agrario en México. Ed. Porrúa. México. 1978.
- (6) Ceceña, José Luis. México en la órbita imperial. Ed. El Caballito. México. 1970. pp51-61.
- (7) Abad y Queipo Manuel. " La población novohispana en 1799" en Matute Alvaro, México en el siglo XIX. UNAM. México. 1972. pp 61-67
- (8) Reyes Heróles , Jesús. El liberalismo Mexicano. FCE. México. 1974 p. XII
- (9) González Navarro, Moisés. Instituciones indígenas en el Mexico independiente en Métodos y resultados de la política indigenista en México . INI. México. 1954 pp 115-116.
- (10) González Aguirre, Beltrán y Pozas, Ricardo. " Instituciones indigenistas en el México actual" en Métodos y resultados de la política indigenista en México INI. México. 1954. .p. 176
- (11) Romero Flores, Jesús. Revolución Mexicana. Anales Históricos 1910-1974 Costa Amic Editor. México. 1974 p. 91
- (12) Ibíd, p. 163
- (13) Leal, Juan Felipe. México: estado , burocracia y sindicatos. Ed. El Caballito. México. 1976. p. 43
- (14) Romero Flores, Jesus. Op. cit. pp 496-499.

- (15) Labastida, Julio. "Evolución y perspectivas del sistema político mexicano" Vigésima mesa redonda del ciclo de la Universidad Nacional y los problemas nacionales. Gaceta UNAM. México. 22 de noviembre de 1979. p. 2
- (16) Krauze, Enrique. "La reconstrucción económica". Historia de la Revolución Mexicana. No. 10 Ed. El Colegio de México. México. 1977 pp. 208-209.
- (17) Shulgovski, Anatoli. México en la encrucijada de su historia. Ed. Cultura Popular. México. 1977. pp 167-168.
- (18) Solís Leopoldo. La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas. Ed. SXXI. México. 1977. pp. 115-116.
- (19) Cordero, Salvador. Concentración industrial y poder económico. El Colegio de México. México. Cuadernos del Ces. No. 18. 1979 p. 27
- (20) Barkin, David. ¿ Quienes son los beneficiarios del desarrollo regional ? en los Beneficiarios... Op. cit. p. 138-139
- (21) *Ibid* p. 147

**CAPITULO III. FEDERALISMO Y ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

**Y ESTATAL 1970-1980**

## Introducción

Para 1970 el auge y las perspectivas del "desarrollo estabilizador" habían concluido con agudos problemas políticos, económicos y sociales. Este "desarrollo" se había dado de manera unilateral, favoreciendo y concentrando los frutos de éste en una parte minoritaria de la población del país.

Así, la década de los setentas representa un intento más de reflexión por parte del Estado para resolver los desequilibrios regionales y promover la colaboración de los diversos sectores de la población, a fin de lograr una participación más equitativa y congruente en lo económico, político, social y cultural. Se planteó la necesidad de resolver las consecuencias que el desarrollo e industrialización trajeron en cuanto al desequilibrio y desigualdades entre la federación y las entidades, entre la ciudad y el campo, y entre los grupos sociales.

En el presente capítulo se mencionan la teoría pluralista como un instrumento para explicar la importancia que tienen los grupos, dentro de una sociedad plural, en la participación o apropiación de la riqueza material, cultural y tecnológica del país, así como el significado de ser organizaciones surgidas en un ámbito de libertades. Por esta razón, se retoma la administración del expresidente Luis Echeverría Al-

varez quien implementó una serie de medidas que deberían de proporcionar una mayor acción que permitiera a los distintos sectores nacionales, así como a las entidades del país, su participación más clara y directa en la resolución de los problemas del desarrollo político y económico.

José López Portillo también ha manifestado su intención por resolver estas disparidades a través del fortalecimiento del federalismo.

No obstante la intención, se corre el riesgo de reducir o confundir dichas medidas tendientes al fortalecimiento del federalismo con formas de desconcentración administrativa y con programas de inversión en los estados, olvidando que la esencia del sistema federal implica ante todo el desarrollo de las libertades políticas, a la par de la suficiencia económica regional.

Enfatizamos la responsabilidad política, jurídica, administrativa, social y económica del congreso local y de los gobernadores, de la concepción de sus responsabilidades y de su actuación, ya que de ellos depende en gran parte el avance hacia un verdadero federalismo de participación.

### 3.1. Teoría pluralista

La importancia que reviste la teoría pluralista para nuestro objeto de estudio es señalar cómo los grupos en una sociedad plural participan en las decisiones políticas, económicas, sociales y culturales, fortaleciendo la expresión de libertades que un sistema como el federal requiere como señalamiento de su diversidad.

La participación de estos grupos pluralistas evitan medidas arbitrarias por parte del Estado, además del peligro que se corre cuando sólo unos cuantos grupos dominantes imponen sus condiciones.

Por el contrario, en los regímenes democráticos constitucionales la libertad de asociación representa un rasgo importante. Esta libertad de asociación es la que permite la formación de grupos pluralistas los cuales son, para Loewenstein, "cualquier asociación de hombres que, conscientes de sus intereses comunes, se han unido de forma organizada. Estos intereses pueden ser de los más diversos; políticos los partidos políticos son los más importantes de todos los grupos pluralistas; religiosos -- las iglesias--; económicos -- asociaciones de empresarios y los sindicatos--; profesionales -- gremios y asociaciones de profesionales libres--; y culturales -- desde los partidarios de la música popular hasta los propug-

nadores del nudismo". (1)

En una situación ideal, ningún grupo regional, político, económico u otro, puede imponer su poderío a los demás. Pero, en realidad, se corre el riesgo de que unos cuantos grupos cuenten con la organización, -- los recursos e influencia en detrimento de los grupos no organizados.

Los distintos significados que adquiere el concepto de "grupos", -- nos lleva a la necesidad de especificar su propio contenido. De ahí que tengamos que distinguir dos importantes categorías a partir de este término conceptual, que son utilizados por Jean Maynaud : "grupos de presión" y "grupos de interés"; diferencia que radica en la capacidad de actuar o no sobre el mecanismo gubernamental para la satisfacción de demandas grupales\*.

Esto no significa que se confunda los grupos pluralistas con los -- grupos de presión, aunque cada grupo plural es potencialmente un grupo de presión. Más bien, debe equipararse a los grupos pluralistas con los grupos de interés. Cuando los grupos pluralistas o de interés influyen -- en los órganos del Estado y en la opinión pública para promover sus demandas, se convierten en grupos de presión. Estos grupos de presión -- pueden llevar sus intereses a la arena pública, mediante la práctica del lobby a los órganos representativos y legislativos; o pueden incidir y negociar con <sup>el</sup> poder ejecutivo directamente, tras bambalinas, que es el

\* Jean Maynaud, Los grupos de presión. Ed. Universidad de Buenos -- Aires, Argentina, 1972.

que cuenta con un gran poder discrecional y con los recursos -financieros, institucionales, informáticos, conocimientos especializados- más cuantiosos y que lleva a la práctica las medidas políticas.

La preponderancia de algunos grupos de presión lleva al desequilibrio - entre ellos, repercutiendo en la posibilidad de una participación popular más auténtica.

Una forma de ilustrar esta teoría es la del "modelo-hidráulico" el cual es concebido como un sistema de fuerzas y presiones que actúan y reaccionan entre ellas en la formulación de la política pública. (2)

Según este esquema, cuando los grupos están equilibrados la negociación se da entre fuerzas iguales, y el Estado, como actor intermedio, puede conciliar y satisfacer los intereses. El problema resulta cuando las fuerzas de los grupos son desiguales, siendo uno de ellos el dominante, y por lo mismo imponga sus condiciones de negociación al poder público y a otros grupos. Esta teoría de grupos propuesta por autores como Bentley es equivalente y complementaria a la teoría pluralista.

La estructura política-administrativa de la administración pública es cada vez más compleja a causa de la dinámica económica -dinámica que genera cambios tecnológicos y científicos a un paso acelerado- que exige una mayor especialización y diferenciación de las funciones públicas. Se trata de resolver cada problema según el ámbito de

actividad o sector correspondiente.

De aquí que el conocimiento y especialización se centralizan en dependencias encargadas de la política comercial, industrial, educativa, - etc., que conduzcan a la mejor resolución del problema.

La teoría pluralista supone que el poder se encuentra fragmentado dentro de la burocracia : cada dependencia administrativa responde a sus propios intereses de acuerdo a sus funciones básicas y juega un papel - esencialmente político en la solución pacífica de los conflictos de intereses, de acuerdo con la distribución de poder entre los grupos de la sociedad.

Los principales enunciados de la teoría pluralista son los siguientes : El sistema político procesa demandas y presiones en competencia y conflicto para formular las decisiones del gobierno. En este proceso, - los diversos grupos mejor organizados compiten para que sus preferencias se vean reflejadas en las medidas gubernamentales. De esta manera, los organismos públicos se convierten en blanco de la lucha política.

Los organismos públicos interesados en el problema; los partidos políticos; los contratistas del gobierno; los grupos de interés; la clientela de ciudadanos; los valores ideológicos y administrativos de la sociedad; son los factores políticos principales que determinan el planteamiento de demandas o ejercen presiones sobre los órganos de la administración pública. El peso de cada uno de ellos depende del objetivo que

persigue el organismo, de su tradición y de las relaciones que mantenga con la clientela. Asimismo, no todas las demandas y prestaciones del medio ambiente interesan a las dependencias administrativas. Además, estos actores interactúan uno con otro, lo que permite a los organismos públicos seleccionar los aliados más adecuados para sus propósitos.

Lo que podríamos destacar de esta teoría es que la burocracia política se encuentra representada por un número indeterminado de grupos, valores, intereses, normas y tendencias de opinión que repercuten en la ejecución de las políticas y objetivos de la sociedad plural; por lo tanto, la participación popular manifiesta en los diferentes grupos reduce la posibilidad de formas autocráticas y despóticas.

### 3.2. Política y gobierno 1970 - 1976

#### 3.2.1. Aspectos relevantes de la administración de Luis Echeverría Álvarez

En este apartado se señalan algunas medidas que se dieron en la gestión de Luis Echeverría (LEA) y que señalan formalmente una década de reflexión gubernamental tendiente a resolver las desigualdades regionales.

En la década de los setentas salieron a la luz pública las deformaciones económicas, políticas y sociales que no se habían manifestado, en parte, al crecimiento económico tan elevado entre 1940 y 1970; éste favoreció la concentración del ingreso y la centralización, pero benefi-

ció e incrementó un estrato medio urbano, mediatizador y espejismo de las expectativas de los habitantes rurales. El movimiento estudiantil de 1968 manifestaba la inconformidad de estos estratos medios y, con la participación del sector obrero, se daba un sentido más profundo a este movimiento, preámbulo de los problemas que vendrían en la séptima década.

El régimen de Luis Echeverría Álvarez ha sido de los más controvertidos y apasionantes, tal vez porque las posturas se radicalizaron. La política entendida como el arte de lo posible, lo variable entre los factores reales de poder y lo deseable, fue uno de los rasgos característicos del mencionado régimen. En él, se intentó pasar en el aspecto -- económico del "desarrollo estabilizador" al "desarrollo compartido" y al "diálogo abierto", de la educación tradicional a formas participativas de educación.

En el mensaje de posesión del 10. de diciembre de 1970, el presidente LEA propuso menguar la injusticia social sustituyendo el modelo de "desarrollo estabilizador" por la política económica del "desarrollo compartido". Este último proponía simultáneamente el crecimiento económico con redistribución del ingreso, aumento del empleo, elevación del nivel de vida, reducción de la dependencia externa, fortalecimiento de la industria nacional y control de la industria extranjera. También cuestionó el papel que había jugado la iniciativa privada de 1941 a -- 1970 y "daba pauta a la redifinición que, a juicio del gobierno, corres-

pondría al Estado en la conducción del proceso económico, recuperando en cierta medida los postulados ideológicos de la Revolución Mexicana expresada en la Constitución de 1917; apoyaba y anunciaba una intervención del Estado en todas las esferas de la economía, adjudicando a la inversión pública un papel relevante en el futuro económico del país" (3)

En primer objetivo de crecer distribuyendo implicaba imponerse la tarea de un desarrollo regional con los siguientes principios: " a) redistribución del ingreso en favor de la población localizada en las regiones más pobres, fundamentalmente del sector campesino, por medio de la modernización del campo y la creación de nuevos empleos a través de la industrialización in situ de productos agrícolas. Así, se ampliaría el mercado interno logrando, a la vez, una mayor justicia social; b) apertura a la producción de nuevas tierras agrícolas a través de la colonización de zonas con baja densidad poblacional, particularmente en el sur del país, tratando de aprovechar mejor los recursos naturales y de responder a las necesidades de la creciente población campesina sin tierra; c) descentralización de las actividades económicas de las grandes ciudades - por medio de la creación de "polos de desarrollo", con el fin de aliviar los problemas crecientes de las metrópolis existentes (subempleo, contaminación, altos costos de infraestructura, etc.) y de ofrecer nuevas oportunidades de trabajo para mejorar el nivel de vida en las zonas pobres y desviar la población rural migrante hacia otros centros que no fueran las grandes aglomeraciones urbanas." (4)

Estas intenciones no pudieron cumplirse a causa de los factores externos como la inflación importada a través de la compra de bienes de capital, alimentos y petróleo producidos en países extranjeros; la eleva--ción de las tasas de interés en el mercado internacional; el bloqueo al turismo mexicano, etc. y a factores internos originados en el distanciamiento entre el gobierno y la iniciativa privada. Este distanciamiento evidenció la actuación de los grupos de presión en México\* que, como anteriormente se señaló, fungen como expresión de ámbito de libertades en una sociedad democrática y plural. No así los pocos pero poderosos grupos económicos.

Un autor clasifica los grupos de presión empresariales de nuestro país de la siguiente forma. Un primer componente de estos grupos proviene de la fracción tradicional de la burguesía cuyo origen se remonta a finales del siglo pasado y principios de éste. Esta fracción ha estado -- identificada con el Estado posrevolucionario, a pesar de lo cual se muestra reacia a la política de reformas constituyendo así la fracción más -- reaccionaria al cambio de políticas, como las fiscales orientadas a gra-

\* Conviene destacar la diferencia entre los grupos de interés y grupos de presión. Los primeros son organizaciones que buscan ventajas materia--les y/o valores morales e intelectuales. Así, un sindicato, una organización estudiantil, una asociación religiosa o profesional, son ejemplos de estos grupos pues sus intereses son bien definidos y, en cierta medida, -- son apolíticos.

Jean Maynaud explica que " los grupos de interés se transforman en grupos de presión a partir del momento en que los responsables actúan sobre el mecanismo gubernamental para imponer sus aspiraciones o reivindicaciones... En suma, la categoría 'grupos de presión' abarca una actividad de los grupos de interés o, dicho más exactamente, consiste en el análisis de los grupos de interés en un aspecto determinado". Jean Maynaud, op. cit., p. 11.

var los altos ingresos monopólicos, a las reformas en el campo, al impulso del ejido colectivo, a la reforma urbana, etc.

Algunos de los grupos más representativos que el Estado ha instituido como organismos de consulta para el sector patronal son, entre -- otros: la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la Cámara Nacional de la Industria de transformación (CANACINTRA), el Consejo -- Coordinador Empresarial, etc.

Así por ejemplo la COPARMEX funge como un instrumento de presión política; regionalmente se encuentra ubicada en Monterrey, Guadalajara, Puebla, Saltillo y, más recientemente, en la zona industrial de Querétaro. Esta fracción de la gran burguesía se orienta fundamentalmente a la producción de bienes intermedios y de capital, de cerveza y de productos metal-mecánicos. Sus ligas con las burguesías agrarias de Sonora y Sinaloa son bastante evidentes; asimismo, está vinculada con el capital transnacional.

Otro de los grupos correspondientes en esta clasificación es el de la nueva burguesía nacida al calor del proteccionismo estatal a partir de la década de los veinte. A diferencia de la fracción anterior, este grupo integrante del bloque está bastante ligado con el sector público en la esfera de la producción y de los mercados; regionalmente se ubica, de manera principal, en la zona del Valle de México y del Distrito Federal y --

Veracruz. Esta fracción se orienta por un desarrollo capitalista con participación moderada del Estado y se pronuncia por la solución de los conflictos por la vía política y de las negociaciones; por ello no se opone de modo irracional a las reformas económicas moderadas del régimen. (5)

La ejemplificación real de la influencia y repercusión que los grupos en una sociedad plural representan en el desarrollo o no de un país, la ubicamos históricamente en la gestión 1970-1976 cuando LEA, en el intento de extender la participación a los grupos populares, es momentáneamente coartado por los grupos representativos del gran capital.

A continuación se mencionan algunas reformas fiscales durante 1970 - 1976 con cierto detenimiento, porque estas medidas fueron muy ilustrativas de las relaciones entre el gobierno y los grupos económicos privados.

La Ley del Impuesto sobre la Renta, enviada al Congreso en noviembre de 1971, fue la primera prueba de las relaciones gobierno-iniciativa privada. Dentro de estas medidas se encuentra la del incremento a las tasas impositivas a los ingresos procedentes de activos financieros de rentabilidad fija, como bonos, certificados, cédulas hipotecarias, etc., induciendo a los ahorradores a adquirir acciones de las empresas particulares; aumentar las tarifas a las remuneraciones del trabajo en forma progresiva, procurando evitar la evasión de impuestos que hacen los empresarios al inflar los números de las remuneraciones que hacen y reducir artificialmente los de sus utilidades.

El 26 de diciembre de 1972 se hicieron otras reformas y adiciones a las disposiciones fiscales para que el Estado tuviera mayores ingresos, - gravando más al consumo pero no a la producción. En ella se establece una tasa general del 4 por ciento en los ingresos mercantiles, de la que corresponde 55 por ciento a la federación y 45 por ciento a las entidades; se conserva la exención del impuesto a los artículos de primera necesidad; se aumentan las tasas a los artículos de lujo.

Las protestas por disposiciones no se hicieron esperar. Las objeciones de la CANCAMIN, CONCANACO y COPARMEX consistían en que: " la obtención de fondos fiscales debería hacerse no mediante el aumento de los impuestos , sino a través de la eficiencia en la recaudación; simplificación y claridad en el sistema impositivo; la no introducción de nuevas tasas. Argumentaban también que la empresa mexicana está subcapitalizada y que las reformas le impedirían reinvertir utilidades en los renglones en que los necesite; que la nueva reforma limita los gastos en capacidad y, finalmente, los empresarios reiteran que los proyectos deben darse a conocer con oportunidad a los empresarios para que éstos expresen sus opiniones." (6) . A pesar de estas objeciones las leyes entraron en vigor con algunas modificaciones.

Hubo ocasiones en que los grupos de presión lograron que el gobierno no se retractara de sus proyectos. En febrero de 1975 el periódico Excelsior publicó que causaría impuesto todo patrimonio superior a los 500 000 pesos. La respuesta de los empresarios no tardó. Los periódicos se pla-

garon de oposiciones al proyecto. Cuatro diputados lo calificaron de "inoperante, de dudosa constitucionalidad, inequitativo y falto de técnica". - José López Portillo tuvo que precisar:

"De la basura fue recogido el que se llamó anteproyecto y que no -- era sino un documento desechado desde 1971.

"La Secretaría de Hacienda realiza estudios constantemente, éstos y otros muchos más. Cuando de estos estudios resulte la aceptación de una idea y de esta idea la formulación de un anteproyecto, como se hizo en el pasado..., el resultado de nuestros estudios será consultado a todos los centros de opinión a que estamos obligados por imperativo de -- nuestro régimen democrático." (7)

En materia agraria, por ejemplo, la búsqueda constante del equilibrio entre las clases extremas provocó, una vez más, el enfrentamiento de la burguesía agraria del noroeste con los grupos campesinos. Recuérdese las indemnizaciones que hizo el gobierno federal a los propietarios de las tierras expropiadas en Sonora y Sinaloa, a fines del sexenio. La Ley de Aguas no llegó a establecerse, pero sí se orientaron los subsidios a las áreas marginadas.

El boicot turístico privó a México de las divisas que pudieron ingresar por ese concepto. Este boicot se originó cuando los judíos norteamericanos, inmiscuidos en las agencias turísticas de los Estados Unidos de América, intentaban que México cambiara su política antisionista. Es de importancia señalar que todo este clima de desconfianza y agudos proble

mas nacionales, no fue más que el resultado de la forma de desarrollo capitalista seguido por México y que provocó la concentración del ingreso; así como la insuficiencia en la producción de insumos básicos. La agudización del "modelo de desarrollo estabilizador" hizo crecer en la administración de LEA. El enfrentamiento con la burguesía nacional provocó la sustracción de la inversión haciendo frente al gobierno a una política simultánea de gasto público a través del aumento de circulante y endeudamiento externo. La estabilidad de los precios, uno de los orgullos del "milagro mexicano" se vió quebrantado creando una situación inflacionaria. Todo esto culminó con la devaluación de la moneda en 1976.

La Comisión Nacional Tripartita se creó en 1971 con el fin de buscar las soluciones técnicas y legales en los conflictos obrero patronales, al mismo tiempo que el Ejecutivo —a través de la Secretaría del Trabajo— reforzaba su función mediadora. En este sexenio la actividad sindical tuvo un auge notable. "Se calcula que hubo, en industrias de jurisdicción federal, alrededor de 300 huelgas en el período 1971-1973; 3 000 en 1973-1974 y 600 en 1974 y 1975". (8)

No sólo el número de huelgas sino el tipo de planteamientos del -- sindicalismo, especialmente el independiente, causó preocupación a los empresarios y al gobierno. A modo de ejemplo,

nos abocaremos a una fracción del Sindicato de Trabajadores Electricistas, el Movimiento Sindical Revolucionaria

rio creado en abril de 1975.

Según apreciaciones de algunos autores, este movimiento se ha convertido "en la vanguardia y centro aglutinador del movimiento obrero. Los puntos de su programa incluyen: 1) Democracia e independencia sindical; 2) Reorganización general del movimiento obrero ( sindicatos nacionales de industria y Central Unica de Trabajadores ); 3) Sindicalización de todos los asalariados; 4) Aumento general de salarios ( escala móvil de salarios ); 5) Luchas a fondo contra la carestía ( congelación de precios, - ampliación de tiendas CONASUPO, del ISSSTE etc.); 6) Defensa, ampliación y perfeccionamiento del sistema de seguridad social; 7) Educación popular y revolucionaria; 8) Vivienda obrera, congelación de rentas, municipalización del transporte, servicios municipales para todos ..." ( 9 )

Al interior de la Comisión Tripartita se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores ( INFONAVIT ) en mayo de 1972; se estudió la jornada laboral de 40 horas, cuyo resultado benefició a los trabajadores del sector público; se acordaron los aumentos de emergencia de los salarios en 1973 - 1974. ( 10 )

En cuanto a la educación pública también tuvo un cambio, pues se abandonaban los métodos tradicionales de enseñanza para adoptar métodos más activos. Algunas medidas adoptadas esos años fueron; la Ley Federal de Educación de 1973; el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; al interior de la UNAM se crearon los Colegios de Ciencias y Hu

manidades y los sistemas de Universidad Abierta independiente a ella; se crearon los Colegios de Bachilleres y la Universidad autónoma Metropolitana.

Los trece programas de la Secretaría de Educación Pública tuvieron un presupuesto inicial de \$ 9,445.03 millones de pesos, pasando a - - \$ 37,649 millones en 1976, lo que refleja que el sector educativo fue impulsado y favorecido. (11)

La significación de todas estas disposiciones, como se ha mencionado —las fiscales gravando a los sectores de más altos ingresos, la política de puertas abiertas, la expresión latente del sindicalismo, las nuevas posibilidades de enseñanza etc.—, fueron, entre otros, intentos de apertura y participación popular en este sexenio.

La Ley General de Asentamientos Humanos constituye una intención más por resolver los problemas de desequilibrio regional. Según fue difundida esta Ley por el PRI, " el carácter de público y de interés social se expresa..., al hacer participar a la federación, a las entidades federativas y a los municipios en los programas de desarrollo de los nuevos asentamientos humanos, proporciona una oportunidad real a quienes pueden ser en última instancia, elementos importantes para lograr que en todo el país se incremente un sentido de arraigo en el lugar de origen, que impida el aumento demográfico en el área metropolitana ". El proyecto político de esta Ley se expresó con claridad y tendería a mejorar las con

diciones de vida de la población urbana y rural, haciendo una distribución más equitativa de la riqueza pública. De esta manera se iniciaría la interrelación y armonía de la ciudad y del campo cuya distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional, conformaría la integración en el marco del desarrollo nacional. De esta manera, se estaría fomentando ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y un grave deterioro social y humano.

Estas medidas permitirían la descongestión de las grandes urbes; el mejoramiento de la calidad de la vida en las comunidades; y la mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos.

Toda esta ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevó a cabo a través de el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y de los planes estatales que han operado en el ámbito interno de las entidades federativas y que se regulan por las leyes que los correspondientes gobiernos expiden al efecto. Fue esta Ley el objeto de último y más intenso ataque por parte de los empresarios.

La campaña de desprestigio del régimen tenía como base todo un proceso de desinformación y desestabilización que utilizaba el rumor y el manejo de información alterada, con el objeto de crear inquietud y rechazo hacia la administración central. Esto se había iniciado propiamente en 1972 con la supuesta escasez de alimentos; en 1973 se manejaba un

abastecimiento insuficiente de gasolina; en 1974 se hablaba de la existencia de vacunas esterilizantes aplicadas en las escuelas oficiales; en 1975 se afirmaba que los libros de texto eran soviéticos; en 1976 se mencionaba la inminente expropiación de las casas habitación, todo esto a raíz de la iniciativa de la Ley de Asentamientos Humanos; ese mismo año se desataron rumores acerca del racionamiento de víveres y de un golpe de Estado programado para el 16 de septiembre o para el 20 de noviembre.

La política exterior independiente y de alianzas con el tercer mundo trajo presiones del gobierno norteamericano como la carta de los 76 legisladores estadounidenses pidiendo una postura más dura hacia México ya que, decían, había "por lo menos mil comunistas y radicales extranjeros en puestos importantes del gobierno y en los periódicos". Finalmente, el 15 de octubre de 1976 LEA declaraba que "para avanzar en la democracia, había que evitar que ingresaran al poder política quienes tienen el poder económico y alentar que se movilicen las grandes mayorías de nuestro partido, que no haya indiferencia." (12)

### 3.2.2. Administración pública federal

La función de la administración pública en nuestro país ha ido cambiando a lo largo de la historia de acuerdo a la concepción política del Estado y su ingerencia en la vida nacional. Es decir, la administración pública de la década de los setentas difiere de aquella que se circun-

cribió jurídicamente en el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y el Desarrollo Universal de 1821.

Conforme el Estado mexicano ha asumido más funciones, ha pasado de un Estado liberal del siglo XIX a un Estado interventor y promotor de la economía, y de éste a un Estado benefactor, todavía en gestación, que asegure el respeto a las libertades tanto individuales como sociales, así ha requerido de una administración pública más fuerte y compleja que asegure la eficacia de el ejercicio gubernamental.

La evolución de la administración pública federal puede seguirse en las distintas leyes de Secretarías. En 1947 surge la primera Ley para el Control de Organismos Descentralizados y, en 1958, se aprueba la sexta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. De esta última Ley podemos mencionar a las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes, Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Presidencia; dentro de los segundos se encuentran los Departamentos de Asuntos Agrarios, Turismo y Distrito Federal.

En el período de 1970-1976, a través del gobierno de LEA el país se enfrenta a grandes problemas nacionales e internacionales, expuestos anteriormente, y cuya política para subsanarlos sería el empeño en el - -

desarrollo\* con una orientación en " fortalecer la democracia política, im pulsar la ciencia y tecnología, mejorar la distribución del ingreso, humani zar la vida en los centros urbanos y en las regiones más apartadas, inte-- grar los territorios marginados, modernizar las actividades agropecuarias, aprovechar óptimamente los recursos naturales, continuar mexicanizando la economía, descentralizar la industria y hacerla más eficaz, aumentar la productividad general, hacer más ágil la administración pública, incrementar el ahorro nacional y la inversión productiva y a impulsar el comercio exterior". ( 13 )

Para el logro de estos objetivos, el gobierno llevó a cabo una serie de reformas dentro de la administración pública que respondiera a los nue vos programas de gobierno.

Para ello, el gobierno retomó la experiencia de la Comisión de Administración Pública ( CAP ) creada en 1965 y bajo la tutela de la Secreta ría de la Presidencia. En 1971 se fijaron las bases operativas del progra ma de reforma administrativa del Ejecutivo Federal y se creó la Dirección General de Estudios Administrativos sustituyendo a la CAP. Dentro de es tas variables se encomendó a los titulares de las dependencias la crea-- ción de las Comisiones Internas de Administración (CIDA), las cuales es tarían respaldadas por las Unidades de Organización y Métodos ( UOM ) y

\* En su Segundo Informe de Gobierno el Presidente comentaría: " ... el desarrollo es el producto del esfuerzo común y del sacrificio colectivo, - orientados por el Estado para lograr en el más breve plazo la elevación de los niveles de vida de los más..."

contarían con la asesoría de Unidades de Programación (UP), para vincular todos los esfuerzos de una misma dependencia hacia el logro de sus objetivos en concordia con la programación del sector público en su conjunto; se hizo la investigación de las estructuras y el funcionamiento tanto al interior de las dependencias —enfoque microadministrativo—, como en su relación entre ellas y su vinculación nacional —enfoque macroadministrativo—. Dentro de su gestión se investigó cuántas dependencias integraban la estructura de gobierno, así como cuáles de ellas operaban -- dentro de cada sector de actividades ( agropecuario, salud, comunicaciones, industrial, etc. ); además de ver cuáles dependencias tienen asignadas funciones normativas, de coordinación o control en las dependencias administrativas que sirven de apoyo a las demás como son las de programación, presupuesto, estadística, personal, adquisiciones y control, etc.

Para 1967 se dió un diagnóstico general, para 1971 se establece un programa global de reforma conocido como Bases para el Programa Administrativo del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976 compuesto por once programas de tipo macroadministrativo:

- 1) Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa;
- 2) Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación;
- 3) Racionalización del gasto público;
- 4) Estructuración del sistema de información estadística;
- 5) Desarrollo del sistema de organización y métodos;

- 6) Revisión de las bases legales de la actividad federal;
- 7) Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público;
- 8) Revisión de la administración de recursos materiales;
- 9) Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos;
- 10) Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental;
- 11) Macrorreforma sectorial y regional.

De esta manera, el gobierno de LEA realiza la implementación de diversos mecanismos dentro de las dependencias para realizar una acción englobadora de acuerdo a las prioridades del régimen. Y así lo destacó desde el principio: " Nos encontramos en el centro de un proceso de cambio. Hay que fortalecer el contenido de las instituciones que nos han sido confiadas y convertirlas en instrumentos más ágiles para transformar la -- realidad.... El país es una unidad en la diversidad... En la gran totali--dad que es México, cada parte tiene que sentirse responsable actuando, a la vez, en coordinación con todas las demás en el proyecto de desarro--llo nacional... nuestro gobierno ha optado decididamente por el desarrollo integral del país y no por el simple crecimiento económico..." (13)

La estructura orgánica se mantuvo conforme a lo dispuesto en la Ley de Secretarías de 1958, destacándose que el Departamento de Turismo adquiría la categoría de Secretaría al igual que el Departamento de Asuntos Agrarios se convertía en la Secretaría de la Reforma Agraria.

En cuanto a la administración pública paraestatal, el 29 de diciembre de 1970 se decretó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, derogando a la de 1965 que había estado vigente. Dentro de esta Ley se estableció que las empresas de participación estatal minoritaria se ubicaran bajo la vigilancia de la Secretaría de Patrimonio Nacional, con la obligación de inscribirse al Registro de Organismos y Empresas. También a la Secretaría de Hacienda se le dieron facultades para incorporar en el Registro de Organismos y Empresas a los fideicomisos públicos. En 1975 se establece un nuevo medio de control para los entes paraestatales, al fijarles la obligación de informar bimestralmente de sus actividades.

De acuerdo al diagnóstico de la Comisión de Administración Pública (CAP) y posteriormente de la Coordinación de Estudios Administrativos, hasta 1970 se habían creado 419 organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que para 1976 alcanzaban la cifra de 906, absorbiendo así más del 50% del gasto público total. (15)

La administración pública paraestatal con LEA se había disparado para 1976 había más de 900 empresas públicas que reflejaron la participación económica del Estado en un momento de recesión de la inversión donde la producción de bienes y servicios era necesaria. Sin embargo, el costo fue alto: desde el punto de vista administrativo se perdió la coordinación y el control; desde el punto de vista económico se incremen

tó considerablemente el gasto público, se efectuaron cambios parciales al interior de las dependencias: unidades de programación, de organización y métodos y, comisiones internas de administración.

Dentro de los organismos públicos se encontraba la Comisión de las Zonas Áridas; el establecimiento de un fondo en la Nacional Financiera para promover la descentralización industrial; la transformación del Instituto Nacional de la Vivienda en un organismo promotor de la comunidad; la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y del Instituto Nacional de Comercio Exterior, entre otros muchos más, se conformaron para la realización de los llamados programas prioritarios.

A pesar de la creación de Unidades de Programación al interior de las dependencias y del establecimiento de la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, no se logró la armonización de las funciones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público, y del Patrimonio Nacional como coordinadoras del ya complejo universo de las entidades paraestatales.

En 1967 la Comisión de Administración Pública había agrupado a las entidades paraestatales en "sectores"\*, pero para efecto de estudio y análisis administrativo.

\* Para Ramiro Carrillo Landeros un "sector" es "una abstracción analítica que permite visualizar un ámbito de la actividad humana a través del cual se materializan las políticas, estrategias, objetivos y metas de un gobierno, se dirige y controla la acción de las instituciones públicas y se induce y orienta la de los particulares".

Alejandro Carrillo Castro menciona a los "sectores de actividad" como los casos en que las actividades operativas o productos finales de dos o más instituciones, inciden en un mismo ámbito de actividad —como el —

Todos estos mecanismos de reforma de la administración central y paraestatal se llevaron a cabo para lograr los objetivos propuestos en el primer punto del Programa Administrativo establecido en 1971. Para el logro del segundo punto del Programa se establecieron Comités Promotores de Desarrollo Socio-Económico en todos los estados de la federación, -- así como de las Comisiones en Energéticos, Siderúrgica, Fomento Minero, Azúcar y Coordinación de Puertos; para el punto tres del Programa, el establecimiento de la presupuestación programática; para el cuarto, el establecimiento del Sistema de Información y Estadística a nivel nacional; en el quinto reestructuración al interior de las Secretarías de Educación Pública, Patrimonio Nacional, de la Reforma Agraria y de Turismo; revisión de las disposiciones jurídicas de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en el punto sexto; en el séptimo, la semana de cinco días además de crearse dentro de la Secretaría de Gobernación, la Comisión de Recursos Humanos; diseño de políticas y mecanismos de coordinación y control para la utilización de equipos de cómputo electrónico, de acuerdo al punto noveno. Y a nivel macroadministrativo también se hicieron algunas reformas como la incorporación de los Almacenes Nacionales de Depósito de la CONASUPO y la unificación de la banca agrícola.

La administración pública federal, cuyos cambios integrales empiezan a estudiarse en 1965, aimplementarse en algunas áreas en 1971, lle-

agropecuario o el de beneficio social-- o en torno a un problema específico, aunque estas no pueden encasillarse en un solo sector convencional. Se ha convenido llamarles sectores de actividad pese a que en realidad -- presentan un conjunto de interacciones tan complejo, que frecuentemente no se puede trazar una línea entre unos y otros."

ga a 1976 sin sufrir un cambio integral.

### 3.2.3. Medidas tendientes al equilibrio regional

Al iniciarse el régimen de Luis Echeverría Álvarez el gobierno mexicano intenta resolver dos graves problemas: la enorme desigualdad de ingresos, tanto personales como regionales; y la desconfianza y falta de participación política popular que lo ponía en desventaja ante las presiones políticas de los grupos económicos privados.

Según Luis Unikel, las políticas tendientes al equilibrio económico y social entre lo urbano, lo rural y lo regional en el período 1970-1976 son:

#### a) Medidas de acción directa o promocionales.

Estas medidas tienen como objeto influir directamente en la localización de las actividades industriales, comerciales y agropecuarias en determinadas regiones atrasadas del país.

Entre ellas destacan las de naturaleza rural, como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER). Este programa se inició en 1973 bajo la coordinación de la Dirección General de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia, con objeto de crear oportunidades de empleo para la población rural. A este programa se incorporó en diciembre de 1970 la Comisión Nacional para las Zonas Áridas.

El Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal iniciado en 1971 por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, pretendía

crear nuevos centros de población para dotar de tierra a los campesinos carentes de la misma, así como la infraestructura urbana necesaria para su sobrevivencia. Entre los objetivos más importantes del Plan destacan los de redistribuir la población rural, evitar la migración a las ciudades y al extranjero, y aumentar los ingresos de la población rural ayudando a expandir el mercado interno para la industria manufacturera.

Por otra parte también se tomaron medidas de naturaleza urbano-industrial. A partir de 1971, y con el propósito de aumentar las oportunidades de nuevas inversiones industriales en zonas de bajo desarrollo industrial, Nacional Financiera utilizó tres instrumentos: los fondos de Estudios de Pre-inversión Industrial en cada estado de la República, el Fondo de Fomento Industrial, y la ampliación de los recursos del Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña para descentralización industrial.

Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales y Centros Comerciales (1971). Este programa diseñó la construcción de 10 ciudades industriales a fin de disminuir las disparidades regionales; fortalecer nuevos "polos de desarrollo" para atraer población; contribuir a la creación de empleos y al mejor ordenamiento del territorio.

Decretos de descentralización industrial del 23 de noviembre de 1971 y el 20 de julio de 1972. En estos decretos se estableció una zonificación del país ( 3 zonas ) con el fin de aplicar, de manera diferencial, una serie de estímulos, ayudas y facilidades, a la localización metropo

litanas del país. En la zona I, que incluía a las tres zonas metropolitanas del país ( México, Guadalajara y Monterrey ) no se otorgaba ningún incentivo. La zona II comprendía un número reducido de municipios semi-industriales cercanos a la zona metropolitana de la ciudad de México -- ( Lerma, Toluca, Cuernavaca, Jiutepec, Cuautlancingo, Puebla, Cholula ) y los municipios de Tlaquepaque, Zapopan y Querétaro. Esta zona recibía incentivos menores que los de la zona III, que comprendía el resto del país.

Ampliación del régimen de Maquiladoras ( 1972 ). Esta medida permite el establecimiento en todo el territorio nacional, excepción hecha formalmente de las zonas consideradas altamente industrializadas, y de la industria maquiladora extranjera, con el propósito de coadyuvar a un desarrollo regional más equilibrado: obtener divisas extranjeras y generar fuentes de empleo y calificar la mano de obra.

Complejo Siderúrgico Lázaro Cárdenas - Las Truchas ( 1971 ). Este proyecto de desarrollo pretendió construir una gran planta siderúrgica en el estado de Michoacán, con el objeto de ayudar a satisfacer la demanda de acero del mercado interno del país, y fomentar la integración y desarrollo de su región circundante, ayudando a lograr una redistribución de la población a nivel nacional.

Otras medidas de naturaleza regional fueron: El Programa de Desarrollo Económico Fronterizo ( 1971 ) y las Comisiones Coordinadoras para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec ( 1972 ) y la Península de

Baja California (1973). Estas tres comisiones intersectoriales tenían como objetivo promover el desarrollo integral de sus regiones de competencia.

Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de la República (COPRODES) (1971-1975). Estos comités, integrados por representantes de agencias federales sectoriales y de intereses estatales (sector privado, universidades, etc.) y coordinados por el gobernador del estado, tienen amplias funciones en lo que se refiere a la promoción y coordinación del desarrollo socioeconómico interestatal.

b) Medidas de coordinación y legislativas (1973-1976).

La serie de medidas de esta naturaleza se empezaron a tomar en diciembre de 1973 con la promulgación de la Ley General de Población que menciona la necesidad de adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que plantean el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.

Después fue la Secretaría de la Presidencia la dependencia del Ejecutivo que multiplicó en forma acelerada las medidas de fomento regional. Así, con el objeto de coordinar las acciones de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES) y de apoyarlos técnicamente, se creó a principios de 1974, la Dirección General de Desarrollo Regional en la Secretaría de la Presidencia. A partir de este momento, esta Secretaría se propuso crear los mecanismos de coordinación entre la federación y las regiones económicas del país y, entre --

las regiones y los estados, con objeto de reducir el desperdicio de recursos escasos y mantener la elevada tasa de crecimiento económico nacional.

Para el efecto, el gobierno federal creó en enero de 1975, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional. Estaba integrada por los subsecretarios de todos los ministerios del gobierno y los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal y, presidida por el secretario de la Presidencia. Tenía como función básica elaborar planes de desarrollo para regiones que comprendieran dos o más entidades federativas. Para ello elaboró y publicó una regionalización del país, la primera existente con carácter oficial en que se identificaban nueve regiones, cada una de las cuales estaba formada de dos o más entidades federativas, una de ellas, la del centro, está subdividida en dos; la del área metropolitana de la ciudad de México y la parte restante. De esta forma se pretendió darle dimensión espacial a los lineamientos sectoriales de programación del gobierno federal y coordinar las inversiones públicas entre sí y con las estatales, de tal modo que las acciones de los COPRODES fueran congruentes con las políticas generales de desarrollo regional y nacional, regional y estatal para darle congruencia a las decisiones que tomaran organismos de gobierno que actuaron a dichos niveles.

Dentro de las medidas legislativas que en materia urbano-regional se tomaron durante el sexenio, destaca por su significado la promulgación en mayo de 1976 de la Ley General de Asentamientos Humanos, (16) misma

que ya ha sido comentada anteriormente.

La administración de LEA 1970-1976 no fue una gestión fácil. 1968 fue la ejemplificación brutal del estallido de la inconformidad de los distintos sectores sociales. El desgaste del "desarrollo estabilizador" y las complicaciones económicas, políticas y sociales generadoras por él, se manifestaron entonces. Externamente el mundo capitalista se enfrentaba a una nueva crisis.

Ante esta perspectiva, LEA intenta el fortalecimiento político económico del sistema con la aplicación de un nuevo modelo de "desarrollo compartido" cuya prestación sería la recuperación y legitimación frente a las masas populares y una distribución más equitativa del ingreso.

En el ámbito educacional abrió nuevas perspectivas y alternativas a los ya insuficientes organismos educativos, canalizando el gran número de estudiantes rechazados a través de nuevas opciones institucionales.

En el ámbito agrícola la afectación que se hizo en las tierras de riego del noroeste del país constituyó una lucha desigual entre los grupos -- más destacados del capital y los campesinos configurando así la "crisis de confianza" y con esto los rumores y la salida de grandes capitales al extranjero. Por otro lado abrió nuevas instancias de apertura y desarrollo rural a través de organismos creados para ayudar e impulsar la población agrícola a fin de crear centros rurales fuertes capaces de equilibrar la con

centración urbana.

Por otra parte se decretó la descentralización industrial impulsando y promoviendo nuevos "polos de desarrollo" a fin de disminuir las disparidades regionales.

Es decir, establece medidas de naturaleza regional —PIDER, COPRODES, — para promover y equilibrar el desarrollo nacional, regional y estatal.

Finalmente, la iniciativa de Ley de Asentamientos Humanos, que intentaba armonizar la distribución entre el campo y la ciudad y mejorar las condiciones de vida de los grupos marginados provocó, el igual que todos los intentos de reforma de LEA, reacción con los distintos sectores burgueses, urbanos y rurales.

Podríamos considerar que, supuestamente la administración de Luis Echeverría Álvarez consistió en el intento de abrir nuevas vías de participación a través de diseños, planteamientos y creación de nuevas instituciones, mecanismos y medidas tendientes a propiciar un desarrollo regional más equilibrado.

### 3.3. Política y gobierno (1976 - 1980)

#### 3.3.1. Aspectos relevantes de la administración de José López Portillo

El presidente José López Portillo recibió al país en una situación crítica: estancamiento económico, inconformidad social y problemas políticos de

legitimidad severos. Tendría que empezar por recuperar la "confianza" de los que tienen capacidad de invertir y crear empleos. Enfrentaría el fenómeno, no exclusivo de México, de la participación de los grupos de presión-periféricos en los Estados modernos.\*

En el mensaje de toma de posesión, JLP mencionó las prioridades de la inversión pública: sector agropecuario y acuacultura, energéticos, petroquímica, minería, siderurgia, bienes de capital, transporte y bienes de consumo popular. Pidió una "tregua inteligente para recuperar serenidad y no perder el rumbo". También delineó algunas innovaciones importantes como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto y Gasto Público y de la Deuda Pública; modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el Convenio Único de Coordinación y Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

\* Los grupos periféricos son "aquellas organizaciones que de manera creciente han fracturado el esquema representativo para crear una estructura más efectiva que asegura la eficacia en el nivel de respuesta a sus demandas de clase. Estos grupos en sus diversas modalidades y en todos los países de estructura capitalista (incluyendo a los muy democráticos de las sociedades altamente industrializadas) han logrado cambiar los supuestos de la democracia burguesa. La expresión de sus intereses de clase a través de una capacidad económica creciente combinada con la realidad de un Estado sujeto a las presiones de millones de desempleados, marginalización, inflación galopante, crecimiento demográfico, etc., hacen relativamente sencillo abrir los canales de acceso del grupo a los centros de decisión gubernamentales, condicionando el contenido de éstas en su propio beneficio" Montaña, Jorge. "Los partidos políticos, la legislación electoral y la participación política en el México actual". Gaceta UNAM, septiembre de 1979, p. 13.

Jorge Sánchez Mejorada, presidente del Consejo Coordinador Empresarial, declaró en marzo de 1977 que " si fuimos conductores de rumores en donde se habló de golpe de Estado y congelación de cuentas bancarias, ahora debemos ser conductores del panorama pacífico que se tiene a media no plazo".(18). Se pedía un clima de "confianza" y éste se propició. Los medios de comunicación volvieron a respetar las acciones públicas y privadas. Se abandonaban los enfrentamientos verbales y la forma de expresión de los grupos populares y de los grupos de presión se haría "dentro de las instituciones". La economía se recuperaba y afrontaba la "superación de la crisis" como JLP definiría a su primer etapa de gobierno, comprendida entre 1976 y 1978. Esto lo haría bajo las condiciones acordadas con el -- Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y la "carta fuerte" de México: su riqueza petrolera.

Para lograr un ajuste de la moneda nacional con la extranjera, ya -- que la devaluación del peso mexicano había sido tomada tardíamente, en un momento en que su capacidad como expediente de ajuste externo estaba mermada, se firmó un convenio con el FMI que establecía acelerar la tasa de crecimiento económico; reducir la inflación; revisión de salarios de manera que la tasa de aumento nominal fuera equivalente a la registrada en los principales países con los que México guardara relaciones comerciales; promoción hacia la inversión; regulación de las empresas paraestatales mediante mecanismos fortalecidos de control presupuestal, entre otros.

Al interior del país el tope salarial y el programa de Alianza para la Producción fueron algunas de las medidas para superar la crisis económica.

Sin embargo, la Alianza para la Producción favoreció a las inversiones privadas de alto rendimiento con el apoyo de las inversiones públicas, desatendiéndose la producción de los bienes de consumo básico.

El petróleo ha sido la "carta fuerte" del presente régimen. JLP lo ha considerado como la "palanca del desarrollo" ya que la solvencia financiera derivada de él, como la expresa el Plan de Desarrollo Industrial, apoya la inversión pública en áreas tan importantes como la agricultura e industria. En su II Informe de Gobierno, JLP indicó que "el programa (de PEMEX) apoyará poderosamente toda nuestra industria, garantizando un grado de independencia económica como el país no ha conocido jamás. Pero no puede ni debe llegar a extremos, ni cerrar las válvulas hasta ahogar--nos en el absurdo, ni abrirlas como nuevos ricos hasta la extinción".

Las ventajas del petróleo han sido ampliamente reconocidas: recuperación del crédito mundial, alivio financiero interno, postura estratégica favorable en la producción de energéticos que permite un mayor margen de negociación con los países extranjeros, entre otros. Los aspectos negativos de esta riqueza serían la ambición extranjera por el control y uso del petróleo, la incapacidad de la estructura económica nacional de absorber ese flujo de divisas en áreas productivas, el deterioro ecológico de las zonas petroleras, la acentuación de las desigualdades regionales dentro de la misma entidad federativa, presiones inflacionarias, entre algunos de ellos.

El día 18 de marzo de 1980, el Ejecutivo Federal anunció tres import

tantes decisiones: no ingreso al Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT), fijar la meta de 2.5 millones de barriles de petróleo diarios y la creación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

Este último, el SAM, conforma todo un programa de inversión en las zonas de temporal que permitirá impulsar al sector agropecuario de las entidades federativas. Según se señala, este sistema "desata un verdadero proceso de desarrollo rural y propicia a modo de cascada, infinidad de ventajas con efectos multiplicadores, como son: empleo, ahorros en transporte y almacenamiento, aumento en inversión y la capitalización a nivel local, disminución de los gastos de salud, aumento de la productividad escolar, desarrollo regional..., entre otros." (19)

La estrategia general diseñada por la alianza entre el Estado, los campesinos y las comunidades pesqueras se realiza en tres esferas fundamentales de acción: "primera, asumiendo compartida y solidariamente los riesgos involucrados en la producción de alimentos..., segunda, subsidiar por la vía de insumos, investigación y extensionismo, el cambio tecnológico..., lo que aumentará rápidamente la productividad del factor tierra... y, tercera, apoyando decididamente el proceso de organización campesina, fomentando la alianza entre el Estado y las organizaciones campesinas en torno a la meta de la autosuficiencia alimentaria, condición necesaria para viabilizar la producción de alimentos. Esta organización debe fomentarse en su expresión multiactiva, asegurar una mayor retención de valor agregado por parte de los campesinos que deberán aso

ciarse en torno a sistemas agroindustriales básicos, procurando una mayor integración en cada sistema, condición necesaria para una mayor productividad y retención in situ de la riqueza agregada." (20)

El día 29 de diciembre de 1980 el presidente JLP expidió el Decreto que se transformaría en la Ley de Fomento Agropecuario, una vez aprobado por el Congreso. Todo esto en apoyo a esta nueva forma de participación campesina cuyos resultados a corto, mediano y largo plazo demuestren su efectividad en conformar un país más equilibrado y con menor dependencia externa.

Al mes siguiente de haber sido anunciado el SAM, se publicó el -- Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en donde se clasifican los grandes objetivos nacionales que inspiran todas las acciones sectoriales y gubernamentales:

- "-Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Promover a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas". (21)

## Reforma Política

La reforma electoral ha intentado recobrar la pérdida de consenso y apoyo legítimo que requiere el sistema político; de ahí las modificaciones y adaptaciones de los distintos periodos gubernamentales. Adolfo Ruiz Cortines cedió la igualdad de derechos políticos a la mujer en 1954; Adolfo López Mateos creó las diputaciones de partido con la intención de permitir que los partidos minoritarios tuvieran una participación en las Cámaras en 1963; Gustavo Díaz Ordaz logró que el joven de 18 años pudiese votar; -- LEA implementó la nueva Ley Federal Electoral en 1973. Las reformas constitucionales más importantes fueron:

"a) Ampliar hasta el máximo de 25 el número de diputados 'de partido' acreditables a cada partido; disminuir el porcentaje requerido --de 2.5 a 1.5-- de la votación total por partido; b) Reducir la edad mínima para poder ser diputado federal a los 21 años y la de senador a los 30 años; c) Modificar la división electoral del país, ampliando a 194 (16 más) el número de distritos electorales, pero aumentando a 250 000 habitantes o fracción mayor de 125 mil el tamaño de los mismos. Las innovaciones más importantes contenidas en esa Ley, con respecto a la anterior, son: a) Facilidades a los partidos para el uso de radio y televisión, así como franquicias postal y telegráfica y algunas exenciones fiscales; b) Disminución del número de afiliados necesario para el registro de un partido; en lugar de 75 mil miembros en el país y 2 500 asociados en cada una, cuando menos, de las dos terceras partes de las entidades federativas, ahora se requieren 65 mil

y 2 000 miembros respectivamente; c) Participación de todos los partidos registrados en los organismos electorales; d) Se otorga el Registro Nacional de Electores autonomía administrativa y facultades para actualizar y depurar el padrón electoral, así como para utilizar el equipo de computación electrónica, entre otros." (22)

Al inicio del sexenio lopezportillista, la reforma política afianzó un valor, la estabilidad política, sumamente apreciada en un momento en que la austeridad exigió de los trabajadores que se "apretaran el cinturón"; la articulación y la unión de los grupos empresariales imponían sus condiciones al nuevo gobierno; y a aquellas poblaciones urbanas que estaban inconformes o apáticas.

Jesús Reyes Heróles, ideólogo de la Reforma Política, lo hizo público en su discurso del 10. de abril de 1977 en Chilpancingo: "El país se enfrenta a una situación económica difícil. El gobierno no ha tratado de encubrir este hecho ni a las medidas que él obliga; con esfuerzos constantes, con racionalización de acciones públicas, sociales y privadas y con decisiones oportunas saldremos de esta crisis, . . . . El presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación del complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria y pequeñas corrientes que, defiriendo en mucho de las mayoritarias, forman parte de la nación".

El Diario Oficial publicó el 29 de diciembre de 1977 el cauce legal

de la reforma política : la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), la cual derogaba la Ley Federal Electoral de 1973.

Esta reforma disminuye los requisitos para el registro de los partidos, reconoce la formación de asociaciones políticas como complemento de los mismos y permiten la formación de coaliciones y fusiones. La promulgación de una Ley de Amnistía, aunque limitada, y las reformas a la Constitución para garantizar el derecho de información son elementos -- complementarios de esta reforma.

Para Pablo González Casanova, esta reforma ha sido respaldada - por "los partidos de la 'democracia social', por llamar de algún modo a la corriente progresista del gobierno, que sostienen posiciones democráticas, nacionalistas y laboristas que buscan recrear y ampliar la antigua alianza popular encabezada por el gobierno, a la vez que desean aumentar la injerencia del Estado en la economía y crear una pluralidad de partidos más amplia y significativa. En medio de sus variantes esta corriente busca su pensamiento en las formaciones económicas, sociales y políticas más inmediatas y sobre las que opera de manera directa." (23)

Jesús Reyes Heróles hizo claras definiciones del proyecto político de la reforma política el 5 de febrero de 1979. Ahí estableció que "fortalecer al federalismo significa, por igual, dar fuerza al todo y a las partes que lo constituyen, y requieren una orientación definida que impida caer en incongruencias... El Poder Ejecutivo se lanza a afianzar el federalis

mo, no por las condiciones que privan en 1976, sino a pesar de dichas con  
diciones....

"Tres acciones conectadas con la evolución política de México ha -  
emprendido el presidente López Portillo, formando parte de la primera etapa  
de la Reforma Política, tres acciones eslabonadas entre sí y que demanda -  
coincidencia y cooperación entre el Estado Federal y los estados federados.

"En primer lugar, la que en rigor podríamos llamar Reforma Política, -  
encaminada a lograr que las minorías graviten en la representación política,  
en proporción y fuerza numérica; en segundo lugar, la Ley Federal de Amnis  
tía, y en tercer lugar, la Iniciativa de la Ley Reglamentaria de la Fracción  
V del Artículo 76 de la Constitución, que establece cuándo se configura jurí  
dicamente la desaparición de poderes de un estado federado."

De acuerdo a ésta última, "corresponde a los senadores, diputados y  
ciudadanos de la entidad de que se trate, solicitar la intervención del Sen  
do para la constatación y declaratoria de la desaparición de poderes de una  
entidad. La participación del Ejecutivo Federal en dicho procedimiento está  
limitada exclusivamente a envío de la terna para la designación de goberna  
dor provisional, después de que el Senado constante y determine que han -  
desaparecido los poderes. Se impide, de esta forma, arbitrariedades de la  
Federación y se garantiza la estabilidad en los gobiernos de los estados."

(24)

Por último, como se demostrará a continuación, la reforma administra

tiva se emprendió para ampliar la capacidad ejecutiva y legítima de la voluntad política, mediante criterios de eficacia y eficiencia, que eleven los márgenes de productividad y satisfacción social de los servicios públicos, por un lado, por el otro, que las actitudes del sector público se orienten al servicio público, con mejor capacitación para el desempeño de su trabajo.

### 3.3.2. Administración pública federal

Desde el inicio del mandato de José López Portillo se vislumbra una reestructuración de la administración pública central y paraestatal federal, - como lo expuso en su Programa de Gobierno :

"1. Organizar al Gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.

"2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración pública federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

"3. Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

"4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la administración pública federal —respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de Gobierno— propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país y

"5. Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes." (25)

Para el logro de estos objetivos se han establecido cambios drásticos que permitan una mayor operacionalidad dentro de la organización gubernamental, de tal manera que el 1o. de enero de 1977 entró en vigor la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) derogando a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. También se instituyó jurídicamente los sistemas de orientación y apoyo global mediante la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y la Ley General de Deuda Pública.

Dentro de la Ley Orgánica se encuentran las bases de la organización de la administración pública integral debido a que por vez primera

se incluye no sólo a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, sino también a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, que integran la administración pública paraestatal y que se encontraban en disposiciones jurídicas independientes que aislaban y complicaban su aplicación.

La administración pública central, de acuerdo al artículo 26 de la -- LOAPF quedó conformada por las siguientes dependencias: Gobernación, - Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Crédito Público, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, - Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo, Departamento de Pesca y Distrito Federal.

Según Carrillo Castro "... la reforma administrativa implicó una revisión a fondo de toda la organización gubernamental, con el propósito de hacerla más congruente con el grado y nivel de desarrollo del país. Significó que se realizaran ajustes en el 95 por ciento de la estructura de la administración pública centralizada. Se establecieron cinco nuevas secretarías de Estado y un departamento administrativo, si bien la revisión de funciones abarcó 19 de las 20 dependencias directas del Ejecutivo " (26)

Lo anterior puede constatarse dentro del Manual de Organización del Gobierno Federal en donde se reubicaron funciones de acuerdo a una mejor distribución de objetivos, acordes también a los órganos del Estado que -

permite la ejecución de los bienes y servicios que requiere el país. Así los cambios más radicales dentro de la administración central se encuentran en :

La Secretaría de Programación y Presupuesto, a quien se le asignó las funciones de regulación y apoyo global que anteriormente se encontraban en forma dispersa a varias dependencias. De esta manera quedaron conformadas en un solo mando, la programación, el presupuesto, la contabilidad, la estadística, la evaluación y el control.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público también tuvo cambios relevantes que se establecieron tanto en la Ley Orgánica como en la Ley de Deuda Pública atribuyéndole las tareas normativas de vigilancia y control global.

En igual sentido se reestructuraron las funciones de las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y, de Patrimonio y Fomento Industrial, así como del nuevo Departamento de Pesca, todo ello como apoyo a las prioridades del país en el renglón de alimentación y en el uso racional de los energéticos. Estas funciones se encontraban atribuidas a distintas dependencias lo que complicaba la coordinación.

Otro de los problemas de coordinación que existían era la ejecución de obras para poder dotar de agua y alcantarillado a distintas áreas de la población y que anteriormente se encontraban, sus funciones, en tres distintas dependencias como eran la de Recursos Hidráulicos, la de Salubri-

dad y Asistencia y la de Patrimonio Nacional. Con los nuevos cambios establecidos dentro de la Ley Orgánica, las anteriores funciones han quedado integradas en una sola Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. La creación de la Secretaría de Comercio correspondió también a los mismos problemas de coordinación.

Los propósitos trazados en la presente administración, seguramente responde a la simplificación de estructuras, eliminando o tratando de eliminar gran parte de la duplicación y superposición de funciones, anteriormente establecidas dentro de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

En cuanto a la administración paraestatal se refiere, también ha sufrido cambios importantes, empezando por la integración del sector paraestatal que agrupa a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal y a los fideicomisos públicos dentro de la Ley Orgánica y que anteriormente se encontraban en disposiciones jurídicas distintas que hacía imposible la coordinación y funcionamiento.

Actualmente, la creación de las entidades paraestatales corresponde por acuerdo directo del Ejecutivo o mediante una Ley de Congreso lo que limita el surgimiento de las mismas por la simple decisión de los titulares de las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, como anteriormente se daba. No hay que olvidar, como se citó anteriormente, que a finales de 1976 se encontraban más de 900 empresas públicas y organismos descentralizados que habían sido creados

sin ninguna perspectiva de planificación y control.

Todos estos organismos y empresas no sólo no podrían coordinarse con el Presidente de la República sino que escapaban a los mecanismos de control y vigilancia de sus actividades, que ya para 1977 representaba más de la mitad del gasto público. Por esta razón se estableció la -- "sectorización" en el país para "desarrollar en forma coherente e integral las actividades económicas y sociales a cargo de los órganos de la administración pública federal, evitando duplicaciones y contradicciones en las tareas de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control" (27)

De esta manera se designaron "cabezas de sector" según el criterio administrativo a cada dependencia del sector central.

De esta manera el comportamiento de la administración pública federal en la última década (1970-1980) ha variado no sólo en su conformación política y estructural sino que además se ha llevado a cabo de una manera integral que permita la conciliación de intereses hacia las prioridades de política nacional.

### 3.3.3 Medidas tendientes al fortalecimiento del federalismo

Como ya se mencionó, el Programa de Gobierno expuesto por JLP el 10. de diciembre de 1976 contemplaba el fortalecimiento del federalismo. Lo que nos proponemos en este apartado es mencionar y comentar algunas medidas que se han tomado para implementarlo.

El Plan Global de Desarrollo, de un modo más organizado y sistemático, tiende a incrementar las posibilidades de una convivencia democrática efectiva y a la "redistribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas."

Este Plan Global da coherencia a los planes sectoriales y es un marco de referencia a los planes estatales. Los primeros tienen en común la orientación hacia la desconcentración económica y administrativa, y a la descentralización administrativa, grave riesgo para el federalismo si los gobernadores delegan informalmente\* al sector central sus funciones y -- responsabilidades so pretexto de razones técnicas y/o de recursos.

Una de las características del presente sexenio ha sido la instrumentación administrativa para la consecución de las decisiones políticas. JLP "ha considerado que la planeación integral del desarrollo es el instrumento necesario para que, en forma sistemática, se definan objetivos, propósitos, metas, instrumentos, recursos y acciones, en el tiempo y en el espacio, para llevar a cabo la estrategia propuesta con la mayor posibilidad de alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo económico y social;

"El Ejecutivo a mi cargo --ha declarado JLP-- ha venido contribuyendo

\* "La delegación informal se ha debido a que hay personas que quieren hacer y no porque se les dice que lo hagan. La delegación informal tiene lugar cuando un individuo, situado por debajo de un jefe informal, decide llevar a cabo alguna actividad e investirse por sí mismo de la autoridad para hacerlo." Centro Regional de Ayuda Técnica de los E.U.A. Organización, métodos y dirección. Ed. Diana, México, 1972. p. 135.

a la integración de un sistema nacional de planeación, así como mediante la elaboración de planes nacionales, sectoriales y estatales que normen las decisiones cotidianas; el inicio de proyectos y programas ubicados en un esquema congruente de planeación, y la definición y ejecución de la reorganización del sector público mediante la reforma administrativa, para adecuar la estructura de la administración pública a las demandas de un sistema de planeación." (28)

Cabe señalar que los planes sectoriales son obligatorios para los órganos y entidades de la administración pública, en tanto que son indicativos para la iniciativa privada. Esto es, en un Estado de Bienestar en formación, el sector público debe imponerse la obligación de usar sus recursos para hacer más viables sus tareas.

La planeación indicativa, no pretende suplantar el mercado como  mecanismo asignador de recursos. "Tiene exclusivamente un papel orientador: es un soporte del mercado, no la base del sistema económico. Las decisiones económicas finales siguen siendo tomadas por los empresarios privados en función de sus intereses particulares. 'Un plan, dice Timbergen, . . . ., es un conjunto coherente de datos y cifras, indicadores del -- más conveniente curso de los acontecimientos. O sea, en una economía capitalista, el plan indica, como si fuera una brújula, los sectores que conviene desarrollar y las metas que se deban alcanzar'." (29)

La consolidación de un Sistema Nacional de Planeación en México -- habrá de conciliar la libertad con el beneficio social, la participación con

la dirección, la norma con la justicia, en la prosecución de los objetivos nacionales. Supuestamente, los Convenios Unicos de Coordinación constituyen la modalidad en la cual, respetando la soberanía de la Federación - Estados - Municipios, se coordinan esfuerzos entre el gobierno estatal y el gobierno federal para que se armonicen las acciones surgidas de las necesidades peculiares y deseos locales con los objetivos nacionales.

Estos convenios establecen compromisos entre los jefes del ejecutivo federal y estatal sobre los recursos destinados al desarrollo económico y social, por lo que ubican a los Gobernadores en un lugar crucial, (ver la administración pública estatal )

Cabe señalar que estos convenios son resultado de la problemática de la excesiva centralización y concentración de recursos en la federación y, en contraparte y en grados diversos, las enormes carencias de recursos de los gobiernos estatales. Pero la situación actual en que los recursos transferidos a través de estos convenios a los programas de inversión son proporcionalmente muy inferiores a los empleados en los programas de desarrollo sectorial, que no transfieren recursos financieros al gobierno estatal y cuya ejecución queda a cargo de las dependencias del gobierno federal, habrá de invertirse para dar mayor dinamismo y vitalidad a un federalismo de participación.

Siguiendo la clasificación anteriormente utilizada procederemos a --

mencionar las medidas federales encaminadas hacia las entidades federa<sub>ti</sub>vas.

## I. Medidas de acción promocional

De naturaleza rural:

### a) Plan Nacional Agropecuario y Forestal

Esta plan se propone aumentar la productividad del campo, promover la organización del campesino, "promover la agroindustria y la ubicación de ésta en las costas, fronterizas y zonas preferentes en el interior del -- país," (30)

### b) Plan Nacional de Desarrollo Pesquero

"La evolución de este sector contribuirá a la generación de divisas y a un desarrollo regional más equilibrado. En efecto, por la localización natural de sus actividades, el impulso y el desarrollo del sector pesquero favorece la política de desconcentración territorial y, desde el punto de -- vista de generación de empleos, es también una actividad relevante".(31)

### c) Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes

La apertura de nuevas áreas al desarrollo económico y social, así -- como la integración de comunidades rurales aisladas, con el resto de la actividad económica, por medio de la expansión del transporte y las co-- municaciones, dará oportunidad para mejorar el nivel de vida de amplios grupos de población. La atención a zonas de gran potencialidad económi -- ca previstas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano coadyuvará a una

mejor distribución de la población y de la actividad económica en el territorio nacional". (32)

De naturaleza urbano-industrial:

a) Plan Nacional de Desarrollo Urbano

Este plan es especialmente importante para nuestro objeto de estudio. En él, se argumenta que "es con el Gobierno actual cuando, por primera vez, se relaciona el desarrollo económico y social con el espacio territorial de manera integral. Se trata de un planteamiento de fondo que habrá de preparar soluciones para las décadas por venir. Se plantea cambiar los procesos migratorios, ocupacionales, de urbanización y de localización industrial, fortaleciendo el pacto federal y apoyando la orientación hacia las costas y fronteras dentro de un esquema de desconcentrar concentrando. De esta forma, la política regional y urbana se orienta hacia el logro de un desarrollo especial más armonioso en función de la estrategia global de desarrollo, del óptimo uso y distribución de los recursos económicos y materiales y del potencial humano". (33) Los objetivos de este plan son:

- Promover un crecimiento regional equilibrado a través de la desconcentración de actividades y recursos de las zonas densamente pobladas y dotadas de una vasta infraestructura, en favor de un desarrollo más armónico del sistema de ciudades.
- Fortalecer al federalismo a través de una mayor participación de

las entidades federativas en la programación, presupuestación, administración y evaluación de las acciones orientadas a promover el desarrollo. Establecer una estrecha coordinación entre - Federación y estados, de sus órganos y agencias, para lograr la armonía y la colaboración en los esfuerzos y su eficiencia, sin vulnerar las responsabilidades específicas, ni el marco constitucional de cada instancia". (34)

El Plan Global de Desarrollo Urbano está encomendado a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, pero exige el apoyo de las demás secretarías de estado del gobierno central, especialmente las de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público. También contempla que el Ejecutivo Federal pactará con los Gobernadores de los Estados los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) y en ellos se acordarán las acciones en materia de desarrollo urbano.

Otra de las características del plan es que será programático porque sus acciones serán en base a programas definidos, y en ellos se utilizarán los mecanismos programáticos que se encuentran establecidos en los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES) de las entidades federativas. Tanto el CUC como el COPRODES merecen - mayor atención por lo que serán tratados posteriormente.

Dentro de los programas para asegurar el logro de los fines más importantes a nivel estratégico del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Fe

deral afecta las posibilidades reales del federalismo.

Desde un punto de vista político, la desconcentración administrativa es un mecanismo que podría incrementar el poder de la federación en detrimento de los estados federados. Esto es posible, ya que los órganos desconcentrados siguen perteneciendo jerárquicamente a los órganos de la administración pública federal; mediante éstos, la ingerencia del poder central se superpone y puede suplantar a las administraciones locales, a través de convenios, con la intención de "mejorar los servicios, abatir costos y favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas". ( Art. 22, LOAPF ).

En 1970 el Departamento del Distrito Federal se desconcentra administrativamente a través de sus delegaciones; en 1973 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público crea las administraciones fiscales regionales; en 1974, el acuerdo presidencial del día 13 de marzo autorizó a los órganos de la administración pública federal a delegar facultades a los funcionarios subalternos en unidades desconcentradas en el interior del país.

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en sus artículos 16 y 17 el uso de la desconcentración:

" Art. 16.- Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposi



ciones desconcentradas sus funciones se circunscriben en un determinado territorio. (35)

Por las consideraciones anteriores creemos que en México lo que existe es un modelo funcional de la desconcentración administrativa, consistiendo tal modelo en que " cada ministerio o secretaría organiza sus propias delegaciones periféricas, nombrando a sus delegados y supervisa directamente la labor de los mismos, sin que exista como intermediario un representante general del gobierno central. La supervisión se hace necesaria ya que el representante puede establecer alianzas entre los grupos administrativos, políticos y económicos locales; por lo que se necesitan sistemas de información que permitan al delegante intervenir en los actos de sus agentes y prever y aplicar sanciones a la conducta censurable de estos." (36)

En la exposición de motivos del acuerdo presidencial del 16 de enero de 1978, relativo al Programa Nacional de Desconcentración de la Administración Pública Federal, se establece que este programa " deberá estar inmerso dentro de la política tendiente a fortalecer el régimen federal, a través de la desconcentración territorial y del estímulo a la descentralización económica, de conformidad con los recursos disponibles y el programa general y los específicos que al efecto se elaboren a fin de auspiciar y favorecer servicios oportunos y cercanos a la población, que coadyuven a disminuir la concentración geográfica de la Administración Pública Federal." (37)

En el mismo acuerdo, en el artículo 1o., se estipula que "la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con la participación - que corresponda por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con el auxilio de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, formulará el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, para lo - - cual deberá:

I. Captar información y establecer canales de comunicación permanente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

II. Realizar con cada dependencia y con el Coordinador Sectorial respectivo, los estudios de desconcentración física correspondientes y precisar medidas, estrategias y acciones que se integren al programa;

III. Celebrar convenios en materia de acciones e inversiones de desarrollo urbano con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con la participación correspondiente de las dependencias del -- Sector Público Federal y con la aprobación previa de las inversiones res-- pectivas, con el objeto de facilitar el establecimiento dentro de las entidades federativas de los órganos, unidades o instalaciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

No estamos de acuerdo con Jacinto Faya cuando éste afirma que - "la desconcentración administrativa como modalidad típica e innovadora de la administración en la organización y actividad del Estado, robustece

forzosamente el federalismo al captar y satisfacer la forma mas exacta las aspiraciones populares." Por el contrario pensamos que con excepción de las funciones exclusivas de la federación, la desconcentración de los órganos federales en materias concurrentes y en materias que pudieran ser realizadas por los gobiernos locales, desincentiva a las administraciones locales para incrementar sus atribuciones y capacidades y, con ello, retrasa las posibilidades de un federalismo participativo.

b) Plan Nacional de Desarrollo Industrial

" Entre sus propósitos básicos tenemos : desconcentrar territorialmente la industria, orientando las inversiones hacia las costas y fronteras, reorientar la producción hacia los bienes de consumo social y nacionalmente necesarios." (38)

c) Plan Nacional de Turismo

" La actividad turística contribuirá a una mejor ubicación especial de la población y de la actividad económica y fortalecerá las acciones de desconcentración urbana. Mediante una estrategia que promoverá el funcionamiento integral de las zonas de concentración de atractivos turísticos, creando verdaderos polos de desarrollo." (39)

La constante en los planes sectoriales es la necesidad de la desconcentración económica y administrativa. Pero esta tendencia está aún alejada de la realización de un federalismo más participativo.

## II. Medidas de naturaleza comprensiva o regional

-Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (CODEF).

"La acción de la CODEF tiene como principal objetivo fomentar la concurrencia de productos nacionales a los mercados fronterizos; - promoviendo el establecimiento de nuevas industrias y ampliación de las existentes con la finalidad de sustituir importaciones, satisfacer necesidades locales". (40)

-Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

"La acción de la COPLAMAR tiene como objetivo lograr que las zonas rurales marginadas cuenten con los elementos materiales y de organización suficientes para obtener una participación más equitativa en la riqueza nacional. Los organismos que integran el sistema COPLAMAR aumentan la capacidad de penetración del sector público y permiten acelerar la aportación, a los grupos menos favorecidos, de los niveles mínimos de bienestar que exige el progreso general del país". (41)

-Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).

Mediante el decreto publicado en el Diario Oficial el día 13 de febrero de 1981 se abrogan los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico (COPRODES), transformándolos en los COPLADES .

A pesar que en la exposición de motivos del mencionado decreto se plantea que el Sistema Nacional de Planeación y el proceso de Reforma

Administrativa promueven "la creciente participación de los estados y de los municipios en el planteamiento y en la solución de sus problemas", se mantienen los mismos fines que los COPRODES tenían asignados. De aquí que se mencione el contenido de estos últimos.

Los COPRODES se crean a partir de 1971 y se consideran organismos públicos descentralizados, ya que cuentan con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, instalados en cada uno de los estados con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad, para lograr el mejor desarrollo económico y social, como lo establece el artículo primero del decreto presidencial publicado el 11 de marzo de 1977, último decreto que los nombra de este modo.

Estos comités se forman cuando las decisiones deben tomarse colegiadamente, especialmente cuando:

- "1)... existe una gran divergencia de informaciones que demanda, por lo tanto, un análisis ponderado de conjunto;
- 2)... las decisiones son de tal importancia que se requiere un juicio competente de varios individuos calificados;
- 3)... la ejecución satisfactoria de las decisiones depende de la comprensión cabal de todas sus implicaciones y;
- 4)... las actividades de tres o más unidades administrativas necesitan ajustes frecuentemente para mantener la coordinación". (42)

La delicada tarea del presidente de los COPRODES, el gobernador de la entidad, es que éstos funcionen como órganos participativos de consulta popular donde tomen parte todos los grupos sociales del Estado federado procurando el beneficio general y no el sectorial.

Los COPRODES están presididos por el gobernador de cada estado, quien designa un coordinador que lo representa en las tareas operativas. Por su parte, el gobierno federal a través de la SPP, envía un delegado, - quien funge como secretario técnico al aportar los lineamientos generales y los aspectos técnicos. .

Estos comités son mecanismos de participación federal, estatal y -- municipal, lo que constituye una realidad del federalismo que hemos lla-mado de participación, dentro del sistema nacional de planeación democrática .

Cabe mencionar que los COPLADES intentarán incorporar al sector social, obreros y campesinos, y al sector privado a los programas de go- bierno relacionados con la infraestructura, la producción y la comerciali- zación y, especialmente, a impulsar el Sistema Alimentario Mexicano y el Programa de Productos Básicos. Al interior de estos Comités, se dará pre- ferencia a las acciones directamente productivas y a las que se destinen a crear infraestructura de apoyo a la producción. (43)

Sin embargo será indispensable introducir en este sistema de planea ción aspectos relevantes cuyas peculiaridades, intereses y valores permi-

tan abrir verdaderos canales de participación consecuentes con el hecho del contraste de nuestra sociedad plural dentro de los distintos sectores sociales del país. Solo el interés particular del sector invitado a participar será el determinante para estimular nuevas vías de cooperación social.

### III. Medidas de coordinación

#### - La Reunión de la República

Esta Reunión anual ha sido medio de coordinación y sensibilización de representantes y funcionarios entre los tres niveles de gobierno, instituida por JLP el 5 de febrero de 1978. Puede considerársele políticamente como la oportunidad de expresar las medidas, inquietudes y acciones de sus participantes; administrativamente, esta Reunión es una forma que intenta que los esfuerzos dispersos funcionen armónicamente y se orienten al dar vida y consistencia al sistema federal.

Un año antes que se le conociera como Reunión de la República, Porfirio Muñoz Ledo, al presentar el Plan Nacional de Educación al Presidente de la República, planteó una medida que fortalecería al federalismo si se aplicase a todas las dependencias, en la medida y con las variaciones pertinentes. En esa ocasión cuestionó si la SEP podría transformarse en una "unidad normativa, técnica y supervisora de la educación". Y si "convendría descentralizar la administración de los servicios educativos -independientemente de su régimen de sostenimiento- y encomendarlos, de modo gradual pero irreversible a las entidades federativas, a los municipios y a las instituciones autónomas y sociales constituidas conforme a nues-

tras leyes". (44) Este cuestionamiento conduciría a la delimitación de competencias y funciones del gobierno federal, al mismo tiempo que se -- adecuara a las circunstancias y control local.

De la I Reunión celebrada en la Hacienda de Galindo, Querétaro, destacó el hecho de que los 31 gobernadores de la República firmaron un Convenio Unico de Coordinación. En la misma Reunión, Jesús Reyes Heroles precisó que " El federalismo... es una decisión descentralizadora del poder y la riqueza, que busca el desenvolvimiento autónomo y equitativo, incluso de las regiones más apartadas. Hay un federalismo beligerante, - cuya misión, con palabras del propio primer magistrado, es mantener unidos a los desiguales y luchar contra los fundamentos que hacen esa desigualdad, crear la unidad de un destino común preservado con el esfuerzo de todos" (45) Ricardo García Sañz, entonces Secretario de Programación y Presupuesto, afirmó que los COPRODES y los CUCs "significan instrumentos programáticos que pueden hacer realidad el propósito de responsabilizar a los gobiernos federales y estatales en el desarrollo del país, optimizando las ventajas de cada uno de ellos. El gobierno federal tiene la posibilidad de coordinación global, pero no hay sustituto para la participación estatal y local, cuando se trata de lograr las funciones más adecuadas a las condiciones de cada entidad" ... Continuó indicando que "El desarrollo regional y el fortalecimiento del federalismo demanda del gobierno central agilidad, respeto y honestidad, aliento a la participación ciudadana, - oportuna información y armonización de las actividades".

Respecto a las administraciones locales, recordó que los COPRODES "funcionan como órganos participativos de consulta popular de los gobiernos estatales en la formulación de las bases del desarrollo económico y social de cada entidad y tienen como objeto ampliar las posibilidades de participación local, a nivel público, social y privado, en la planeación, ejecución y control de las obras que realiza el gobierno federal en cada Estado" ... "Nos preocupa sin embargo, la participación de los municipios y los grupos locales en tales esfuerzos. Hasta la fecha, los mecanismos de coordinación con estas instancias políticas y sociales han sido deficientes. Confiamos firmemente en la voluntad y capacidad de participación de gobiernos locales para contribuir democráticamente a una integración plena de los esfuerzos de la comunidad al conjunto nacional. Sólo así podemos pensar en una planeación sólida y democrática que responsabilice a los gobernantes y gobernados". (46)

En la II Reunión de la República, celebrada en Acapulco, el discurso de Jesús Reyes Heróles cumplió una función de coordinación por adoc-trinamiento, orientando y haciendo claros los propósitos políticos del federalismo a los ahí reunidos. Dijo que "desde que el ciudadano José López Portillo andaba en pos del voto de su pueblo señaló, como un objetivo fundamental de su política, el fortalecimiento del federalismo mexicano. Fortalecer al federalismo significa, por igual, dar fuerza al todo y a las partes que lo constituyen, y requiere una orientación definida que impida caer en incongruencias. Determinante del éxito de una política es tener bien precisa la dirección que se sigue. Sabemos que cuando no se tienen

propósitos claros se cae inexorablemente en la confusión".

Respecto al federalismo, entre otras cosas, remarcó: "el Estado Federal no es un montón de fragmentos carentes de sentido, desconectados, ni el Estado es un ser inanimado, inmóvil, por sus contradicciones internas, neutralizado por un manojo de intereses antitéticos o contrapuestos. El Estado es substancia y debe ser fuerza, fuerza regida por el derecho y obediente a los intereses populares. El fortalecimiento de los estados federados sería imposible si el estado federal careciera de substancia y -- principios, orientación y capacidad. A su vez el estado federal carecería de apoyos si la enemía perniciosa impide a los estados federados ejercer sus facultades y competencias. De aquí que el fortalecimiento de los estados federados deba correr parejo al fortalecimiento del estado federal. La Federación no sólo es unión de las partes componentes, sino también síntesis.

Tres acciones conectadas con la evolución política de México ...- que demandan coincidencia y cooperación entre el estado federal y los estados federados." (47) La Reforma Política, la Ley de Amnistía y la Iniciativa de Ley Reglamentaria de la Fracción V del artículo 76 de la Constitución.

La reforma política ha sido muy criticada en las entidades federativas por las diversas corrientes de opinión. Existen aquellas surgidas del interior del PRI como la de los legisladores, quienes en su V Encuentro Nacional, solicitaron de los gobernadores, que interpreten con mayor pro

fundidad el espíritu de esta reforma y permitan la integración pluralista de los ayuntamientos que tengan más de 300 mil habitantes. (48) Otras reflexiones surgidas del interior del partido dominante señalan la "inmadurez política" de los gobernadores, reflejada en la lenta y titubeante adecuación de la LOPPE a las características de la entidad de que se trate; a la impopularidad de los representantes; y a la concentración de los esfuerzos partidistas en las ciudades en detrimento del activismo rural.

Los partidos de oposición, como el PPS y el PCM se han pronunciado por la modernización de las estructuras políticas del país. Denuncian al caciquismo regional -aunque para nosotros los grupos industriales, comerciales y financieros modernos pudieran ser incluidos- que existe en muchos estados y que ha impedido la realización de comicios libres por las fuertes presiones de los intereses privados. (49)

La III Reunión de la República logró que por primera vez, "se escuche la voz municipal en este acto", como lo dijo la presidenta del municipio de Emiliano Zapata, en el edificio de San Juan de Ullúa.

Participaron casi todos los miembros del gabinete presidencial, destacándose Miguel de la Madrid quien dijo que "el fortalecimiento del principio federal demanda profundas transformaciones. La nación, subrayó, se integra por una pluralidad de comunidades, con características particulares que derivan de factores geográficos, sociales, políticos e históricos, y con diferentes potencialidades y circunstancias, y al respecto in-

sistió que por ello nuestro federalismo ha sido la respuesta adecuada para dar forma unitaria a una diversidad insoslayable que no toleró sistemas constitucionales centralistas y conservadores". ( 50 )

De los gobernadores, Enrique Velasco Ibarra solicitó "modificaciones legales en el tratamiento de la deuda pública de los estados, a fin de que se hagan institucionales y no graviten sobre la economía de las entidades". ( 51 )

**- Reuniones Nacionales.**

También se realizan reuniones nacionales entre los funcionarios - afines en su actividad como es el caso de los Funcionarios Fiscales, Procuradores Generales de Justicia, Oficiales Mayores, Jefes de Informática, Oficiales de Registro Civil, Responsables de Archivos Administrativos e - Históricos, Directores de Previsión y Readaptación Social, y Delegados Federales y Directores del Trabajo.

**- Organos Mixtos.**

"La coordinación administrativa entre los niveles de gobierno se da ..., con la creación y operación de órganos que bien pueden ser "mixtos" por la participación en ellos de dos o más instancias gubernamentales, o bien, dependencias o unidades de la organización administrativa del ejecutivo federal o de los ejecutivos estatales, con la responsabilidad de -- fungir como canales particulares de comunicación o como áreas de asistencia técnica intergubernamental.

Entre los órganos "mixtos" se pueden mencionar aquellos que se -- han constituido para realizar tareas en las que hay concurrencia de autoridades, como es el caso, entre otros, de las comisiones agrarias mixtas; -- los servicios coordinados de salud pública en los estados; las juntas locales de caminos; las juntas estatales de electrificación; las comisiones o juntas para la administración y operación de sistemas de agua potable; y los comités de promoción económica de la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres".

También existen "dependencias o unidades administrativas del ejecutivo federal responsables de proporcionar asesoría técnica, en sus respectivas áreas de competencia, a los otros niveles de gobierno, o de establecer vínculos de trabajo coordinado, pueden mencionarse como algunos de los casos más ilustrados, la Dirección de Coordinación Fiscal y la Comisión Coordinadora de Relaciones Financieras y Fiscales con Estados y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; las direcciones generales de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social; -- las direcciones generales de Planeación Territorial de los Asentamientos Humanos, de Carreteras en Cooperación, de Operación de Sistemas de -- Agua Potable y Alcantarillado y de Obras de Mejoramiento Urbano, de la -- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; y la Dirección General de Asesoría a Estados y Municipios de la Coordinación General de -- Estudios Administrativos de la Presidencia de la República". (52)

#### IV. Convenios

##### Convenios Unicos de Coordinación ( CUC )

El Art. 22, de la LOAPF, establece que "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso -- procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas".

Dentro de los distintos convenios, los únicos de coordinación constituyen un primer paso hacia el fortalecimiento del federalismo, en tanto que transfieren recursos federales a los Estados y porque deben ser congruentes con los órganos de consulta estatales (COPLADES) en los que participan los grupos locales y manifiestan sus necesidades para que el gobierno federal armonice sus acciones de acuerdo a los deseos locales.

Sin embargo, los recursos transferidos para los programas de inversión estatal son proporcionalmente muy inferiores a los empleados en los programas de desarrollo sectorial que no transfieren recursos financieros al gobierno estatal y cuya ejecución queda a cargo de la administración pública federal: Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de finanzas, y fideicomisos.

#### IV. Convenios

##### Convenios Unicos de Coordinación ( CUC )

El Art. 22, de la LOAPF, establece que "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso -- procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas".

Dentro de los distintos convenios, los únicos de coordinación constituyen un primer paso hacia el fortalecimiento del federalismo, en tanto que transfieren recursos federales a los Estados y porque deben ser congruentes con los órganos de consulta estatales (COPLADES) en los que participan los grupos locales y manifiestan sus necesidades para que el gobierno federal armonice sus acciones de acuerdo a los deseos locales.

Sin embargo, los recursos transferidos para los programas de inversión estatal son proporcionalmente muy inferiores a los empleados en los programas de desarrollo sectorial que no transfieren recursos financieros al gobierno estatal y cuya ejecución queda a cargo de la administración pública federal: Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de finanzas, y fideicomisos.

Esta desproporción de la ingerencia federal en la estatal, en materias y áreas concurrentes,\* pueden hacer del gobernador un "concertador de compromisos", un "agente" de la federación, al firmar tales convenios a modo de portafolio.\*\*

Debe tenerse presente que las administraciones locales deben darle contenido a las posibilidades que ofrecen los CUCs para que, haciendo más pronta su viabilidad, se puedan superar estos convenios, ya que su origen fue la insuficiencia de los recursos propios, y la concentración de éstos en la federación.

En nuestro país la desproporción entre el presupuesto federal y el de las entidades es impresionante. El raquitismo de las haciendas estatales conlleva a la limitación de las funciones públicas y consecuentemente al debilitamiento político.

\* "Dentro del contexto que determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existen ... facultades o áreas concurrentes, en donde por la autonomía de los niveles, pero también por la interdependencia o el interés común, se tendrá puntos de contacto que exigen la coordinación administrativa para asegurar la coherencia y la congruencia de las acciones del Estado Mexicano en su conjunto.

La necesidad de coordinación administrativa entre los niveles de gobierno no pueden provenir, en consecuencia, de la concurrencia, la interdependencia y el interés común, o por la combinación de estas causas. La concurrencia surge cuando existen facultades compartidas en determinadas materias o áreas de trabajo, establecidas en forma explícita en diversos ordenamientos jurídicos-administrativos, como es el caso de la educación, la salud las obras públicas, la resolución de los problemas agrarios, el desarrollo urbano o el fomento agropecuario, industrial o turístico, ...

La interdependencia se origina en la naturaleza misma de los procesos técnicos y administrativos relacionados con la realización de obras o

En un Estado democrático como el nuestro es ya inadmisibile la dependencia de sobrevivencia económica que las entidades participantes - del Pacto Federal, tienen que sobrellevar de la concentración y distribución de los recursos de la federación.

La Ley de Coordinación Fiscal a pesar de ser un intento de regulación tributaria entre la Federación - Entidades - Municipios detiene la libertad económica y la autonomía política de las entidades y municipios al no concederles fuentes tributarias directas y redituables que les permita gobernar con dinero suficiente para proporcionar mejores condicio--nes de vida en sus localidades, así como la inversión necesaria en la in

con la prestación de servicios públicos que, por facultades exclusivas, efectúa cada uno de los niveles de gobierno que forman parte de un todo mayor que es el Estado federal y que obliga al establecimiento de relaciones de coordinación entre funcionarios federales, estatales y municipales. González Parás, José Natividad. "Mecanismos - de Coordinación Federación-Estados-Municipios", en Revista del - - INAP del 25 Aniversario, México 1980, pp. 82-83.

\*\* Portafolio. Utilizaremos este concepto en un sentido intermedio entre el que se emplea dentro de la estructura gubernamental y del modo en que se emplea en una firma comercial. Respecto del primero, en tanto que el gobernador es un representante electo popularmente y que, por lo mismo, está investido de funciones políticas, la federación debe - consultar y conseguir la aprobación implícita o explícita del gobernador. Este último lo hace implícitamente cuando delega facultades y funciones informales; y explícitamente cuando firma convenios con los órganos centrales los cuales intervienen en los asuntos estatales. En el

fraestructura acorde a su situación geográfica y cultural. El fortalecimiento del federalismo es el fortalecimiento de las entidades. Se ha llegado a la mayoría de edad y con ello a la necesidad de recursos suficientes para hacer frente a las nuevas necesidades. Ya no es posible pedirle a la federación paternalista dinero para solventar las mínimas necesidades de sobrevivencia, es necesario crear propias fuentes de ingresos.

En un sistema federal cada nivel de gobierno debe contar con las instituciones requeridas para poder funcionar independientemente en las áreas de su autoridad. Además, el federalismo no debe reducirse a programas de desarrollo económico y social, es fundamentalmente un proyecto político.

El federalismo es una opción política que, en nuestro país, hace

hincapié

sentido comercial, en tanto que la intervención federal que realiza los programas de desarrollo económico y social sujetos a un contrato aprobado por el gobernador, quien toma en cuenta las prioridades locales, pero sin recursos propios suficientes, y garantiza el gasto e inversiones federales con los recursos locales y con la satisfacción de bienes y servicios que exigen los habitantes de su circunscripción.

en el esfuerzo deliberado para que lo establecido por el derecho sea congruente con el hecho, teniendo múltiples defectos en los principios republicanos, democráticos y representativos que nuestra Constitución Política preserva.

Por otro lado, recordemos que los convenios se firman entre el poder ejecutivo federal y el ejecutivo estatal, y que reducir el federalismo a las relaciones intergubernamentales en áreas concurrentes sería un grave error: se omitirían elementos políticos importantes como son los cuerpos legislativos y judiciales, los partidos políticos y organizaciones políticas, la participación ciudadana en la gestión local, en la planeación y en el control de los recursos públicos. En este sentido, convendría preguntarse si el federalismo se orienta hacia metas de eficiencia y racionalidad a expensas de la representatividad, legitimidad y de la participación, en el proceso democrático; o si la eficiencia, eficacia y legitimidad pueden propiciarse desde el interior de cada estado.

Los Convenios Unicos de Coordinación, de acuerdo al formato dado a conocer por la Presidencia de la República con fecha del 5 de febrero de 1980, está dividido en VI Capítulos.

En la Cláusula Primera se establece el objeto de estos convenios: " coordinar las acciones de los Ejecutivos Federal y Estatal para la realización de programas de desarrollo socioeconómicos, que incluyen la ejecución de obras, la prestación de servicios públicos y, en general, las

actividades que les competen de manera concurrente, así como aquéllas de interés común. "

La Cláusula Tercera define los programas:

"I. Programas Estatales de Inversión.- Son los programas federales de inversión descentralizados a los Gobiernos Estatales, para cuya ejecución el Gobierno Federal transfiere recursos financieros... estos programas son:

- Agua potable y alcantarillado rurales.
- Obras en cabeceras municipales.
- Mejoramiento de la vivienda y espacios públicos.
- Construcción y rehabilitación de la vivienda popular.
- Casas de cultura.
- Instalaciones deportivas.
- Cárceles y penitenciarías.
- Caminos de mano de obra.
- Caminos vecinales.
- Carreteras estatales.
- Carreteras urbanas.
- Aeropistas.
- Construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares.
- Construcción y reparación de centros y casas de salud y asistencia.
- Estudios de preinversión.

- Los demás que se convengan bajo esta modalidad...

II. Programas Sectoriales Concertados.- Son aquellos que implican acciones de uno o varios sectores, y en los cuales se podrán incluir compromisos específicos, derivados de las atribuciones correspondientes a los sectores de la Administración Pública Federal, mismos que se concertarán bajo la modalidad de Acuerdos de Coordinación.

III. Programas de Desarrollo Estatal.- Son aquéllos que integran acciones y recursos de los sectores público, social y privado, bajo la forma de Proyectos Prioritarios de Desarrollo Estatal, con el objeto de impulsar productos, regiones y sectores estratégicos."

Se aclara en este documento que los proyectos prioritarios serán formulados por los COPRODES, pero ahora, con su abrogación serán realizados por los COPLADES.

En el Capítulo II, del procedimiento de planeación y programación hace de estos convenios verdaderos instrumentos de planeación, puesto que conjuntan las políticas globales de desarrollo con los planes estatales, reforzando al Sistema Nacional de Planeación. Entiéndase por políticas globales las elaboradas por la administración pública federal centralizada en sus planes sectoriales y por planes estatales los elaborados por el gobierno estatal de acuerdo a sus prioridades específicas.

Esta Cláusula también explica la razón de que sea único --de-  
bido a que centraliza y resume congruentemente en un solo Convenio  
todos los tratos parciales que cada Estado puede tener con la Federa --  
ción a través de sus diversas dependencias-- y por que es de coordina-  
ción:

"Las partes convienen es consolidar y ampliar las bases de coor-  
dinación necesarias para que los objetivos definidos en el Plan de Desa-  
rrollo del Estado, sean considerados en el Plan Global de Desarrollo y  
en los planes sectoriales, y se asegura la congruencia de los programas  
de ambos órdenes de gobierno,..."

La Cláusula décima novena dice que " los Programas Sectoriales  
Concertados tendrán la cobertura que se derive de las cláusulas que por  
sector administrativo se definen en este Capítulo", lo que propicia que  
las demás cláusulas se refieran a las materias que puedan ser conveni-  
das entre los estados federados y cada una de las Secretarías del Go-  
bierno Federal y el Departamento de Pesca.

Es indispensable recordar que los convenios deben orientarse al  
logro del desarrollo integral y no sólo a programas de inversión. Es --  
alarmante que las declaraciones de los gobernadores y la difusión de és-  
tas en los medios de información se centren en los aspectos económicos,  
financieros y de asesoría técnica, tal vez porque éstos sean tangibles y  
cuantificables, dejando en un segundo lugar los aspectos cualitativos -

como el fomento al pluralismo político y el fomento de una educación nacionalista y localista al mismo tiempo. Respecto al primero se considera la posibilidad de "la elaboración y realización conjunta de programas para vigilar el respeto de los preceptos constitucionales en materia de garantías individuales; fomentar el desarrollo político y auxiliar en las funciones electorales; organizar la defensa y la prevención social contra la delincuencia ...; fortalecer el sistema de comunicación social, mediante la aplicación de las normas legales en materia de Radio, Televisión y Cinematografía, ..." (cláusula vigésima). Respecto al segundo, la cláusula vigésima novena considera los "programas para aminorar el rezago y promover las oportunidades de educación, ..., elevar el nivel cultural, ofrecer oportunidades de recreación, ..."

Pueden existir convenios en cualquier área concurrente y el Convenio Unico de Coordinación no abrogaría, sino ratificaría, cualquier otro tipo de convenios entre los gobiernos estatales y las dependencias federales.

Debe destacarse los Convenios en Materia de Reforma Agraria entre el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, porque estos convenios parte de las facultades estatales sobre materia agraria y sólo deben informar de su actuación al gobierno federal. El primero de ellos lo realizó el Estado de Sinaloa el 28 de junio de 1978 por medio de su gobernador, C. Alfonso G. Calderón :

## CLAUSULAS

"PRIMERA.- El C. Gobernador del Estado se obliga como autoridad agraria, a dictar las medidas necesarias para proceder al desahogo en primera instancia del rezago de todos los expedientes relativos a dotación, - restituciones de tierra y aguas o ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población, expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales y determinación de propiedades inafectables y expedición de certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera.

SEGUNDA.- El C. Gobernador deberá informar bimestralmente al C. Secretario de la Reforma Agraria sobre el estado que guardan los problemas agrarios de su competencia en la entidad.

TERCERA.- El C. Gobernador deberá vigilar, dentro del área de su competencia, que la Comisión Agraria Mixta ejecute invariablemente sus resoluciones dentro de los plazos previstos en la Ley Federal de Reforma Agraria.

CUARTA.- El C. Gobernador apoyará administrativamente a las autoridades agrarias, con los recursos locales que resulten indispensables, con el propósito de que se cumplan de manera pronta y expedita, las finalidades de la Ley Federal de Reforma Agraria..." (53)

### 3.4. Administración Pública Estatal

"Fortalecer al federalismo significa, por igual, dar fuerza al todo y a las partes que lo constituyen, y requieren una orientación definida que impida caer en incongruencias".

JESUS REYES HEROLES, 5 de febrero de 1979.

La heterogeneidad de las entidades federativas nos conduce a hacer consideraciones generales.

La administración pública trata de las decisiones políticas o aquellas decisiones tomadas desde los órganos públicos que tienen efecto sobre un gran número de personas. Estas decisiones se toman en el nivel estratégico que es el que tiene la mayor jerarquía de autoridad y responsabilidad. En el caso de los estados federados, el nivel más alto le corresponde al gobernador, quien es representante popular elegido por voto directo, al mismo tiempo que es el jefe de la administración estatal. Además del gobernador, este nivel estratégico está constituido por el Secretario General de Gobierno y los encargados de las Secretarías de Gobierno; el nivel medio por los titulares de las diferentes Direcciones; y el operativo por los empleados de las unidades administrativas que estén ubicadas debajo de las Direcciones.

El Gobernador es el verdaderamente responsable de la gestión pública a nivel estatal. Por ello, concentraremos nuestra atención en sus responsabilidades.

#### 3.4.1. Ambito político

El gobernador como intermediario político entre la Federación y las Entidades Federativas

a. Responsabilidad política formal ante la federación.

a.1. Procurar las implicaciones y principios de un gobierno republicano representativo y popular. ( Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ).

Los estados federados deben adoptar la forma de gobierno nacional - que expresa el artículo 40 Constitucional, porque "en ningún modo podrán - contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". ( Art. 41 ).

a.2. Es obligación política formal del gobernador establecer relaciones de igualdad con el gobierno federal, exceptuando al Presidente de la República.

México, está organizado políticamente y administrativamente como una república federal (Art. 40), lo que significa que el nivel federal y el nivel estatal son coextensos, no cosoberanos, y por lo mismo son iguales entre sí porque ambos están subordinados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a.3. Los gobernadores no deben actuar como agentes de la federación o como jefes departamentales.

Es necesario que puedan asumir plenamente la responsabilidad que

los ciudadanos locales les encomendaran en su cargo de elección popular, de no ser así puede caerse en la comodidad que el sistema presidencialista propicia de desestimular y crear apatía en la inventiva y decisiones en sus ámbitos de competencia, quitando a los gobiernos locales capacidades de respuesta frente a las demandas sociales y cancelando con ello su importante papel de apoyo político sustancial al gobierno de la República.

Si el gobernador no crea o propicia las condiciones para el manejo de sus asuntos internos, éste defrauda el principio y las posibilidades del federalismo. Aunque no son plenamente justificables las circunstancias actuales que obligan al gobernador a celebrar convenios en áreas concurrentes, y si existe la voluntad política presidencial de fortalecer al federalismo, una actitud de subordinación del gobernador va en contra de la inquietud propositiva de las soluciones locales y, en consecuencia, de la participación ciudadana.

A pesar que el artículo 120 obliga a "los gobernadores de los Estados a publicar y hacer cumplir las leyes federales" --hacer cumplir se refiere a poner todos los medios necesarios para que algo se haga--, indudablemente en algunas ocasiones se tendrá que recurrir a los órganos centrales, pero esto debe evitarse en lo posible. Además, desafortunadamente se ha caído en el error de copiar las leyes federales, sin tener en cuenta que cada entidad tiene una problemática y posibilidades de desarrollo de acuerdo a sus especificidades geográficas, étnicas, culturales etc. que obliga

al Congreso Local a generar constituciones y disposiciones jurídicas de acuerdo a sus necesidades.

La autonomía de competencias en materia constitucional, garantizada por el Art. 41, tiene en este mismo, sus limitantes: no contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. Pero la personalidad local debe manifestarse en la interpretación de las leyes federales puesto que -- las leyes locales "solo podrán tener efecto en su propio territorio". -- (Art. 121. I).

a.4. Ejercer las facultades reservadas a los estados que son todas aquellas que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales. ( Art. 124 ).

a.5. Cumplir con los artículos 117 y 118 que prohíben a los estados celebrar alianzas entre ellos, tener tropas o buques de guerra propios, o declarar la guerra a alguna potencia extranjera, entre otras.

a.6. Llevar las comunicaciones y relaciones del estado con el gobierno general y con las de los otros estados.

a.7. Introducir "el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios cuya población sea de --- 300 000 o más habitantes" (Art. 115, reforma del 6 de diciembre de 1977 ).

b. Responsabilidad política no formal ante la Federación.

Lealtad política al Jefe del Ejecutivo Federal y al Partido Revolucionario Institucional. Se ha mencionado que le corresponde a la Federación garantizar el equilibrio interno de los estados. Cuando se postula al candidato del PRI a una gubernatura, es responsabilidad del Presidente expresar su desideratum sobre esta decisión.

La ventaja de la participación presidencial se encuentra en que el Presidente puede hacer uso de su facultad discrecional para rechazar algún candidato que tuviese de antemano compromisos muy definidos con algún grupo político o económico. Si lo que se busca es el beneficio general, la imposición del gobernador por los grupos de presión y de interés locales podrían anteponerse a las organizaciones más débiles, aunque populares. Además, los grupos económicos podrían crear verdaderos emporios autónomos que dejaran a un lado las consideraciones que requiere la cohesión nacional. De este modo, el apoyo federal puede contribuir a equilibrar las fuerzas internas de los estados.

Según cita Carlos Almada, "el proceso (de elección del gobernador) podría sintetizarse de la siguiente forma:

" En una primera etapa se expresan las fuerzas locales y nacionales en una compleja lucha política; posteriormente el presidente de la República, en su carácter de dirigente y árbitro máximo, dicta la última pa-

labra; después las instancias formales del PRI hacen suya esta decisión y, finalmente, el escrutinio electoral se legitima"...(54)

" En el planlocal hay fuerzas que buscan orientar en su beneficio la designación de los nuevos gobernadores...Justamente la responsabilidad fundamental del delegado del PRI en el estado es asegurar que la selección final del candidato será aceptada por estas fuerzas políticas y económicas, cuya dimensión se limita al ámbito estatal o a algunos municipios. El delegado debe aglutinar estas tendencias en torno al candidato a la gubernatura, facilitar la negociación de posiciones con natural contrapartida y, sobre todo, evitar las desensiones demasiado evidentes. " (55).

### c. Responsabilidad política formal al interior del Estado.

c.1. Cuidar del puntual cumplimiento de la Constitución Política del Estado y de las leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que de ella emanen. Esto es, la gestión del gobernador puede y debe ser imputada por el poder legislativo y el judicial cuando con travenga las disposiciones legales.

c.2. Proteger los derechos humanos y políticos de los ciudadanos haciendo efectiva la Constitución en cuanto al respeto de los derechos individuales y sociales , así como, el establecimiento de nuevos mecanismos y formas que garanticen la dignidad del hombre. En atención a realidades

actuales y a la historia del país es quizás la más importante justificación social del federalismo de nuestros días el constituir un sistema de salvaguarda y ejercicio posible de derechos humanos y sociales para que los estados y municipios puedan ser cada vez más recintos en donde adquieran sentido y relevancia dichos derechos, así como organizaciones ciudadanas que propicien sus diferentes y múltiples centros de poder político que aseguren su vigencia real, por múltiples medios y aprovechando variadas circunstancias dentro de los cuales conviene destacar el conocimiento directo y la vecindad, al lado de la responsabilidad directa.

c.3. Jefe de la administración pública estatal. Haciendo uso de sus facultades para enviar iniciativas de ley al Congreso Local y de los recursos humanos, financieros, materiales, legales y administrativos para orientarlos al interés general y no grupal o individual.

c.4. Promover iniciativas de Ley ante la legislatura del estado.

c.5. Mantener la paz, tranquilidad y orden público en todo el estado.

c.6. Rendir cuentas de cualquier ramo de la administración del estado cuando lo solicite el Congreso.

c.7. Ejercer las facultades que no estén concedidas expresamente a los funcionarios federales.

c.8. Determinar el número máximo de ministros y comprobar que

sean mexicanos.

c.9. Fomentar el desarrollo político.

c.10. Auxiliar en las funciones electorales.

d. Responsabilidad política no formal del gobernador al interior del Estado.

Anteriormente se mencionó que la administración pública es un -- agente de cambio o promotora del status quo. También se dijo que la teoría de grupos de la administración pública y la teoría pluralista resultan -- útiles para explicar el funcionamiento de la gestión pública. De la primera se enfatizó la influencia que los grupos de presión tienen en la tarea gubernamental; de la segunda se remarcó que se corre el peligro que los grupos más poderosos establezcan relaciones favorables con los órganos del Estado, en detrimento de los grupos más débiles. Tomando en cuenta estas teorías expuestas al principio del presente capítulo, que también son válidas para las administraciones pública de los estados federados, consideramos que es una obligación política del gobernador al interior del estado ser:

d.1. Mediador de las fuerzas políticas locales.

Hay casos en que los estados federados mexicanos son pobres y los recursos mas valiosos los posee y controla el gobierno estatal. A estos gobiernos corresponde propiciar las condiciones favorables, con la --

ayuda de los otros sectores, para un mejor bienestar. En otros estados - existen actividades económicas importantes que obligan al gobierno, en su esfuerzo por procurar el interés general a compensar las enormes desigualdades entre los grupos sociales, que radican en la disparidad económica, como lo ejemplifica el caso del Estado de Nuevo León, en palabras de su exgobernador doctor Pedro Zorrilla Martínez, al ser entrevistado por James Fortson.

En este Estado, el Grupo Monterrey busca " asumir una posición y una actitud tales, que las decisiones del gobierno favorezcan y no afecten -ni en apariencia- sus intereses, que son extraordinariamente grandes respecto a la mayoría de los intereses industriales y comerciales de otros -- grupos sociales. Además, procuran influir -para animar, presionar o inhibir- en las decisiones políticas". Pero el efecto de estos grupos no para allegarse de los recursos públicos legales, como concesiones, estímulos, etc. sino que disminuyen la incidencia política, económica y social, que otros grupos no monopólicos podrían tener, al absorberlos mediante la -- compra e integración. " Esa concentración económica exclusivista a la que los lleva su descomunal y singular tamaño dentro de la economía...; el acopio que hacen de recursos como producto de la venta de los artículos múltiples y básicos que fabrican; la captación y uso del ahorro público en los sistemas financieros integrados - a depósito e inversión- que ellos controlan; el uso de créditos oficiales y privados; la escala económica a la que se mueven; y el sistema fiscal, hacen que la actual estructura mis-

ma de la economía en México les propicie - y más aún si hay inflación - una enormidad de recursos. De estos recursos, los que se invierten en el país se destinan, en parte, a la adquisición de industrias medianas y pequeñas, a la compra de terrenos, a la absorción de otras empresas, a la concentración y control, horizontal y vertical, de industrias... Se trata (refiriéndose a este grupo) de un poder social, económico, fuerte y ... consecuentemente de un poder de hecho. "

De lo anterior, el problema social a que se enfrentaría el gobernador sería: " Buscar que ni todos los problemas ni todas las consecuencias de las crisis recayeran sobre los más desfavorecidos y desvalidos, y que no todas las ventajas de la recuperación - de las buenas épocas - de las "vacas gordas"- fueran agua del molino de alguno de los grupos - sociales, en particular y exclusiva. Este es un fenómeno bien conocido en una sociedad plural y en el esquema de una democracia plural y participante. " (57)

Además, "... en la Constitución están los valores de nuestra convivencia, los cuales fundamentan los derechos y obligaciones de los mexicanos: que estos valores constituyen bases de confianza, de integración y de conciliación, porque no niegan ni la contradicción ni los conflictos ni las disidencias. Todo ello es reconocer una sociedad plural que, como necesaria consecuencia, significa la adopción de un sistema democrático. Las contradicciones se dan entre ideas distintas y muy diversos intereses, entre clases sociales y entre grupos de una o varias de dichas clases. En

la Constitución se dan las libertades para pensar, expresarse, asociarse, disentir, informarse, y publicar. En tanto existan, así como los derechos sociales específicos de obreros y campesinos, habrá diversidad de ideas, e intereses, pluralismo social y un sistema que comprenda y respete la dignidad de cada hombre real, en su medio económico y social concreto." (58)

En la actual correlación de fuerzas sociales en México, el pluralismo democrático, válido para toda la República, es deseable y debe -- propiciarse al interior de los estados federados, fomentando el equilibrio entre los grupos minoritarios y mayoritarios. Los primeros cuentan con un poder económico real, una posición social privilegiada con acceso a la educación, tecnología, crédito, etc., y una organización que les permite influir en los órganos de gobierno, en los medios de comunicación, -- etc. Los segundos, todavía desorganizados en una gran parte y con carencias de dirección y conciencia política, concentran un poder político en base a su número y sus potencialidades. Por ello, el apoyo político del Estado debe renovarse mediante formas más adecuadas de cooptación de estos últimos grupos sociales y visceversa, estos grupos mayoritarios deben crear las condiciones para exigir al Estado una actuación acorde con las leyes y pronunciamientos políticos, aún más, los defensores del pluralismo lo son también del federalismo. \*

\* Alexis de Tocqueville señala que una de las pocas fórmulas capaces de garantizar la libertad individual frente al Estado, consistía en la posibilidad de crear y mantener un vigoroso pluralismo a base

En nuestro país, tanto a nivel nacional como estatal, el Estado ha emprendido una reforma política que propicie el cambio de una sociedad civil a una cada vez más política, incentivando una cultura política, la participación de partidos políticos minoritarios, de organizaciones políticas y profesionales, que tiendan al equilibrio social necesario para la procuración de la justicia social. Por ejemplo, el estado local ha tenido que sujetarse a disposiciones que la federación ha establecido en materia educacional, exigiendo y contrariando la facultad de la entidad en cuanto al registro de profesiones, ya que el gobierno federal exige se efectue en el Distrito Federal cuando la legislación local ampara tal registro.

de la formación de grupos de la más diversa índole que sirvieran de intermediarios entre el siempre poderoso aparato gubernamental y el ciudadano. Para Lorenzo Meyer, de "este principio han partido prácticamente todos los autores que después han enfocado el problema del papel de los grupos dentro de los sistemas políticos contemporáneos; se trata de la base filosófica de la escuela pluralista". El mismo autor destaca algunas de las concepciones que se plantearon desde Tocqueville. "Al terminar la Segunda Guerra la tesis pluralista... subrayaba el hecho de que la existencia de los grupos de presión y de interés era una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo de una política sana; es decir, de un proceso político que permita el mantenimiento de una comunidad libre. Así pues, la mejor protección de la libertad individual se encuentra en la formación de una amplia red de grupos que pudieran cooperar y/o competir entre sí por la distribución de los bienes escasos de la sociedad y que a la vez sirviera de intermediario entre el ciudadano - ya se tratase del "ciudadano medio" o del miembro de algún sector privilegiado, es decir, del trabajador o del gran empresario, para referirnos a los casos extremos- y el Estado. Según esto, a la teoría tradicional de la división de poderes como instrumento de protección de los intereses individuales frente al Estado, se debía añadir esta otra esfera, este "cuarto poder", para realmente afianzar y reafirmar la autonomía relativa del ciudadano en circunstancias en que la ingerencia del sector gubernamental sobre campos tradicionalmente reservados a las fuerzas del mercado, a la iglesia, a la familia, o instituciones similares, iba en aumento y de manera irreversible.

David Truman dará forma definitiva a esta posición. Para él la sociedad pluralista, es decir, aquella que acepta y alienta la formación de innumerables grupos de presión y de interés, es la única - que puede considerarse verdaderamente democrática. De acuerdo con esta posición el hecho de una pluralidad de grupos significa a la vez la existencia de una pluralidad de centros de poder, y en última instancia, de decisión... Grant Mc Connell inició el revisionismo de esta posición. Para él, una de las posibilidades no explotadas en la práctica real del pluralismo de los grupos de presión - y en esto sigue muy de cerca las tesis de Roberto Michels- es la formación de élites sectoriales que se auxilien mutuamente en detrimento del interés de la mayoría, la que raras veces es capaz de organizarse en defensa de sus intereses. Así, por ejemplo, las élites empresariales usarán sus organizaciones para promover sus intereses en oposición a los de los pequeños productores y del público en general. Llegado el caso, estos empresarios organizados podrán acatar coordinadamente con las élites sindicales - que obviamente representan los sectores obreros mas privilegiados- para llevar al gobierno a adoptar políticas que preserven a ambos sus status privilegiado pero que en poco sirven al interés general... "La forma en que influyen "no se crea que se trata siempre del resultado de tácticas oscuras y maquiavélicas. A veces el caso es simplemente que hay organizaciones tan ricas y fuertes, como las de los productores industriales, que poseen los recursos suficientes para tener equipos e información superior a los del propio gobierno; sus informes y datos constituyen la fuente -- principal de información que guía las acciones oficiales. En el tipo y forma que adquieren esos datos y estudios va implícita siempre la política deseada por el grupo, política que no necesariamente coincide con el "interés público"... Así pues, Mc Connell llama la atención - sobre los peligros del pluralismo desenfrenado. Aquí, el carácter oligárquico de los principales grupos de presión deja al tan llevado y traído ciudadano medio desprotegido frente a sus ciudadanos más privilegiados; al pequeño agricultor frente al grande, al pequeño industrial frente a la asociación de grandes empresas, al obrero sindicalizado frente al que no lo está, etc. Así pues, en ciertas circunstancias será precisamente el Estado el único que pueda proteger al individuo de estos grupos y no viceversa. Pero en otras, el Estado y los grupos más fuertes coaligan para despojar de toda oportunidad a los miembros mas desprotegidos de la sociedad, que son la mayoría." Meyer, Lorenzo. Los grupos de presión, en Montaña, Jorge. Las Humanidades en el Siglo XX. México, Ed. UNAM. 1976, pp. 59-64

Irónicamente, es en el Distrito Federal donde los ciudadanos mexicanos no pueden elegir su gobernador, puesto que el Presidente de la República cumple tal función, y es aquí donde se ha garantizado mediante leyes, la participación y colaboración ciudadana. Mencionemos algunos lineamientos que en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se han dado, para que se pensara en las grandes posibilidades que al respecto pueden concretarse en las entidades federativas.

El artículo 44 de esta ley especifica que " Los Comités de manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal son órganos de colaboración vecinal y ciudadana... Corresponde a una Junta de Vecinos que representa y manifiesta los deseos de una Delegación Política, lo que señala el siguiente artículo: " Art. 47. Son atribuciones y obligaciones mínimas de las Juntas de Vecinos:

I. Recibir información mensual sobre la prestación de los servicios públicos de la autoridad correspondiente;

II. Proponer al delegado, las medidas que estimen convenientes -- para mejorar la prestación de los servicios públicos, y sugerir nuevos -- servicios:

III. Informar al Consejo Consultivo y al delegado respectivo, sobre el estado que guarden los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos

ticos, ruinas prehispánicas y colonias, sitios históricos, plazas típicas, escuelas públicas, bibliotecas, museos, mercados, hospitales, panteones zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros, obras de ornato, y, en general, todo aquello en que la comunidad tenga interés;

IV. Opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos, públicos o privados, que se presten en la Delegación;

V. Dar opinión al delegado, sobre las medidas administrativas de las Delegaciones; conocer los problemas que afectan a sus representados y proponer las soluciones conducentes;

VI. Informar al Consejo Consultivo del Distrito Federal los problemas administrativos y de servicios públicos que no se hayan podido resolver y rendirle un informe mensual de sus actividades...

IX. Conocer oportunamente los programas de obras y servicios que afecten a su comunidad y proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos;

De la participación política de los ciudadanos:

Art. 52. Son derechos de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal los siguientes:

I. Los que les confiere la Constitución y demás leyes y reglamentos aplicables;

II. Emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos, sujetos al referéndum en los terminos de esta ley, y

III. Otorgar su apoyo a las iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentos en los términos de esta ley.

Art. 53. El referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

La iniciativa popular es un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal..." (59)

Es importante señalar la conveniencia de que las nuevas formas de participación política en el Distrito Federal como son los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal contribuyan y se complementen con los tradicionales grupos de interés o de presión a fin de hacer llegar sus demandas de manera mas directa a los órganos de decisión.

También es interesante e importante asentar la necesidad de conformar verdaderos casos de descentralización política en el Distrito Federal

que promuevan y satisfagan las distintas necesidades, peculiaridades, modos de vida y características que las actuales Delegaciones Políticas tienen y que por naturaleza deberían de ser tratadas de forma diferente.

Esta libertad de decisión política y no de "delegación" podría ser una vía más de apoyo a la desconcentración y fortalecimiento al federalismo de participación.

### 3.4.2 Ambito jurídico-administrativo

Aprovechando la facultad de hacer iniciativas de ley y como depositario del poder ejecutivo, el gobernador puede modernizar el marco institucional del gobierno estatal para realizar un papel más positivo en la esfera de los asuntos domésticos.

Esto puede hacerse mediante una reforma administrativa, creando o suprimiendo órganos ejecutivos, y definiendo objetivos, funciones, etc.

Adecuar las leyes federales a las circunstancias locales. Esto no sólo incrementa la efectividad de las leyes federales sino que pueden originarse nuevas estructuras administrativas que estimularán a la administración pública en general, como lo fue la Secretaría de Asentamientos Humanos y Planificación, o la Secretaría de Fomento Económico en el estado de Nuevo León, creación de su exgobernador, doctor Pedro Zorrilla.

Sustituir, en la medida de lo posible y razonable, los programas fe-

derales que pudieran ser desempeñados por los estatales. Los gobiernos de los estados federados pueden solicitar ayuda técnica y financiera del gobierno federal, presentando buenos proyectos de factibilidad.

Garantizar los canales de acceso a los órganos públicos de tal modo que exista una adecuación entre los servicios públicos y las necesidades locales.

Propiciar la existencia del interés público por la gestión gubernamental, para que la ciudadanía confíe y legitime su gobierno.

#### 3.4.3 Ambito Social

Fomentar los lazos de identidad nacional y local simultáneamente.

Intentar que sus habitantes gocen de los mínimos de bienestar (salud pública, empleo, vivienda, etc.)

Reglamentar los medios de comunicación social para que en todos los grupos sociales se den a conocer las actividades políticas, cívicas y culturales del gobierno, así como para abrir foros para la discusión de los problemas, requerimientos y soluciones locales y nacionales.

#### 3.4.4 Ambito económico.

Las obligaciones que en materia económica se presentan a continuación se encuentran en las constituciones políticas de los estados federados, escri-

tas en forma diversa pero con el mismo sentido.

Presentan cada año a la legislatura en el mes de diciembre los proyectos de leyes de ingresos y egresos generales del estado.

Elaborar y presentar a la Legislatura los proyectos de leyes de ingresos municipales que le remitan los ayuntamientos.

Cuidar de la recaudación y buena administración de las rentas generales del estado.

Presentar un informe anual sobre el estado de los negocios públicos.

Garantizar que la propiedad cumpla con su función social; esto es, cuando no se encomiende a alguna autoridad federal, el gobernador podrá : expropiar por causa de utilidad pública, fijar la extensión de terreno que puedan poseer, adquirir o administrar las personas físicas y morales.

Dictar las disposiciones necesarias para la instalación y funcionamiento de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje a que se refiere la fracción IX del art. 123 de la Constitución General.

Respetando las competencias federales exclusivas y concurrentes en materia económica, el gobernador cuenta con amplios recursos legales que lo facultan para conceptualizar y orientar las acciones gubernamentales, un Estado de bienestar, en los renglones de:

- Producción.

Empresas públicas estatales. Aprovechando las peculiaridades de los recursos naturales, turísticos o habilidad de sus habitantes, el gobierno estatal está en la posibilidad de crear empresas de participación estatal en aquellas actividades en que la federación ya estuviese tomando parte. Estas empresas generarían empleo, las relaciones laborales tendrían que ser justas y deberá existir una estricta contraloría.

Fomento de cooperativas agrarias, pesqueras, agroindustriales, y fideicomisos, Como ya se mencionó, el SAM y la Ley de Fomento Agropecuario tienen como objeto la suficiencia alimentaria y la organización de los habitantes para la producción en su lugar de origen.

Infraestructura social y productiva. La inversión pública debe orientarse a la dotación de los servicios públicos populares, en una primera instancia, e infraestructura orientada a la producción, en un segundo lugar.

#### - Comercialización.

Con el fin de garantizar el abasto oportuno y suficiente, a precios razonables, el estado debe solicitar la apertura de tiendas de consumo generalizado (CONASUPO, ISSSTE, SNTE, etc.) . Si la respuesta fuese negativa o incompleta, entonces se podrían crear tiendas del gobierno de la entidad.

También se podrían desincentivar con base legal, las actividades especulativas como la compra de terrenos y casas, entre otros.

- Consumo.

Reglamentar la calidad de productos y bienes de consumo. Esto lo podría hacer con la ayuda técnica del gobierno federal.

Orientar para que los hábitos alimenticios mejoren y no se consuman aquellos de menor valor nutritivo y más caros.

- Redistribución

Esta es una de las funciones más delicadas. La instrumentación de la redistribución se hace por medio de la Ley de Ingresos del Gobierno Estatal y Municipal, el ejercicio presupuestario, y la planeación. Por ello, los grupos sociales y privados deben estar equilibrados en la forma antes descrita.

- Federalismo Fiscal.

La gran concentración de los ingresos de la federación ha sido una de las causas del deterioro del federalismo en México. Sin embargo, la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial del día 27 de diciembre de 1978, y que entró en vigor a partir del 1o. de enero de 1980, es un intento para fortalecer las finanzas estatales.

En la exposición de motivos, el presidente JLP expone la siguiente problemática: " la circunstancia de que los textos constitucionales no delimitan campos impositivos federales, estatales y municipales, determina -

que tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los estados , puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes. Cuando ello ocurre se da lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de facultades impositivas de Federación y Estados"

Una solución propuesta es el Sistema Nacional de Coordinación - Fiscal, dentro del cual, "ya no se otorgan participaciones sólo respecto de ciertos impuestos federales, sino que la parte que corresponde a estados y Municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquéllos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la federación, como son los impuestos a las importaciones y exportaciones..."

Debido a que apenas se pasaba de la superación de la crisis económica, JLP no ofreció a los estados un incremento en sus finanzas inmediatamente: " el sistema facilita a futuro mejorar la participación global de los estados en la medida en que lo permitan las condiciones financieras de la Federación. Esta mayor transferencia a futuro, habrá de justificarse mediante la función por parte de los estados, de obras públicas y servicios de carácter local, que serán realizadas o prestados con más eficiencia por las entidades federativas y que vienen realizando la Federación ante la falta de recursos económicos de aquéllas.

Estamos convencidos de que una mejor distribución del ingreso fis-

cal entre Federación y estados y una reasignación de atribuciones entre una y otros, constituye un instrumento idóneo para el fortalecimiento de nuestro federalismo. Llegar a dotar de más recursos a los estados, dará a éstos la base económica indispensable para que hagan lo mismo con sus municipios. El fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y la garantía de nuestro desarrollo democrático, Por ello, desde ahora, se mantiene en el contenido de la presente iniciativa la exigencia de que los estados que se coordinen, entreguen a sus municipios cuando menos 20 por ciento de las participaciones que correspondan a aquéllos".

Respecto a las participaciones, en art. 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, establece que " La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichos estados y el Distrito Federal participarán en el total de los impuestos federales, y en los otros ingresos que se mencionarán, mediante la distribución de los fondos que a continuación se indican:

" I. El 13.0% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos que constituirá el Fondo General de Participaciones. Este fondo se incrementará con el por ciento que represente, en dichos ingresos de la Federación, la recaudación en un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

" II. El 0.3% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos que constituirá el Fondo Financiero Complementario de Participaciones."

Este último Fondo tiene una función compensatoria y redistributiva , como lo hace notar la exposición de motivos de esta Ley. " Las participaciones tradicionales en impuestos federales y aún el funcionamiento del Fondo General de Participaciones que se proponen, tienen como consecuencia que las entidades que generan mayores volúmenes de impuestos federales, son las que también reciben las mayores proporciones por concepto de participaciones. Ello es natural y debido , pero produce el inconveniente de que los estados de menor desarrollo económico relativo, no obtengan de la distribución de participaciones, recursos que las auxilien para acelerar su desarrollo regional y económico. A través de un largo diálogo entre los estados y la Federación, se ha encontrado un camino para aliviar situaciones como la descrita a través de la creación en forma permanente, de un Fondo Financiero Complementario de Participaciones que se distribuya entre los estados en proporción inversa a las participaciones que reciban del Fondo General y al gasto corriente en materia educativa que realice la Federación en cada una de las entidades."

Pese a los esfuerzos orientados al fortalecimiento de las haciendas estatales, deben hacerse algunas observaciones.

Según la Coordinación General de Delegaciones, de la SPP, en un

documento interno, señala que la asignación de recursos federales, dentro del CUC 1979 a las entidades federativas, "presenta la siguiente problemática:

1.- Una distorsión de la propiedad estatal, es decir, que la estructura financiera incide negativamente en la programación efectuada en los COPRODES, al orientar la inversión a programas 100% federal y "limitar el alcance estatal de los recursos.

2.- Al estar definida la estructura financiera a nivel de programas, se soslaya que la prioridad se establece a nivel de carta proyecto, misma que no necesariamente coincide con la asignada al programa correspondiente.

3.- No toma en cuenta las condiciones económicas específicas de los gobiernos estatales, esto es, su capacidad financiera para participar en estructuras tripartidistas y bipartidistas."

En otro documento interno de la misma Coordinación General de Delegaciones, con fecha del 24 de agosto de 1979, se distingue otro problema: " No se han establecido mecanismos que permitan integrar proyectos productivos a cargo de los gobernadores de los estados, ni se ha podido dar cumplimiento al Clausulado del Convenio, en lo referente a las transferencias de empresas y entidades de la administración pública federal - descentralizada al ámbito estatal"

### 3.4. Notas bibliográficas

- (1) Loewestein, Karl. Teoría de la Constitución. Ed. Ariel, España, 1979, p. 425.
- (2) Henry, Nicholas. Public administration and public affairs. En global Clills, Prentice Hall, 1975, pp. 231-233.
- (3) Saldivar, Américo. Ideología y política del Estado mexicano 1970-1976. Ed. Siglo XXI, México, 1980, pp. 94-95.
- (4) Unikel, Luis. El problema urbano-regional en México. Gaceta -- UNAM. México, 9 de agosto de 1979, p. 5.
- (5) Saldivar, Américo. op. cit., pp. 55-57.
- (6) Ibid, p. 101.
- (7) Huacuja, Mario. Estado y lucha política en el México actual. Ed. El Caballito, México, 1976, 1976, p. 220.
- (8) Rodríguez Araujo, Octavio. La reforma política y los partidos en México. Ed. Siglo XXI, México, 1979, p. 48.
- (9) Huacuja, Mario. op. cit., p. 51.
- (10) López Acuña, Daniel. "Salud, seguridad social y nutrición" en México Hoy. Ed. Siglo XXI, México, 1979, p. 204.
- (11) Bravo Ahuja, Víctor. La obra educativa. Ed. Sep-Setentas, México, 1976, p. 201.
- (12) Carreño Calderón, José. "Adiós decenio cruel II. El legado de los setentas." en Nexos 27. México, 1980, p. 25.
- (13) Echeverría Alvarez, Luis. Primer Informe de Gobierno. 10. de septiembre de 1971.
- (14) Citado por Enrique González Pedrero en los "Comentarios al 1er. - Informe de Gobierno". La Política Presidencial en México. 8 Temas nacionales. IEPES, PRI, s/f. p. 14-16.
- (15) Lartundo Herrera, David Gilberto. Las empresas públicas y su relación con el proceso de industrialización en México (1946-1970). Tesis profesional de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 1980, p. 91.

- (16) Unikel, Luis. op. cit., pp. 5-6.
- (17) Carreño Calderón, José. op. cit., p. 25.
- (18) Ibid, p. 25.
- (19) Oficina de Asesores del C. Presidente. Sistema Alimentario Mexicano, Primer planteamiento de metas de consumo y estrategia de alimentos básicos para 1980-1982, s/f, pp. 21-22.
- (20) Ibid, pp. 22-23.
- (21) Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980, pp. 23-24.
- (22) Rodríguez Araujo, Octavio. "Las elecciones de 1973 en México: ilusión democrática y deterioro del sistema político". en Sistemas electorales, partidos políticos y legislaturas. Revista de Política y Administración No. 3, México, 1975, p. 113.
- (23) González Casanova, Pablo. "La reforma política y sus perspectivas." Suplemento del Uno más Uno, 12 de agosto de 1978, pp. 1-2.
- (24) Reyes Heróles, Jesús. La Reforma Política y sus repercusiones en los estados. Serie Praxis No. 18, INAP, marzo de 1979.
- (25) López Portillo, José. Discurso de toma de posesión, 10. de diciembre de 1976.
- (26) Carrillo Castro, Alejandro. "Reforma Administrativa en México". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales No. 92. Administración pública y cambio social. UNAM, México, abril-junio, 1978, - p. 19.
- (27) Carrillo Landeros, Ramiro. "Antecedentes de la sectorización en -- México." Sectorización de la Administración Pública. Colección: -- Textos y Conferencias I, Colegio de Licenciados en Ciencias Polfticas y Administración Pública, A. C., México, 1977, p. 7.
- (28) Plan Global de Desarrollo, op. cit., pp. 9-10.
- (29) Guillén Arturo. Planificación económica a la mexicana. Ed. Nuestro tiempo, México, 1979, pp. 27-28.
- (30) Plan Global de Desarrollo, op. cit., p. 290.
- (31) Ibid, p. 291.

- (32) *Ibid*, p. 307.
- (33) *Ibid*, pp. 314-315.
- (34) *Ibid*, p. 316.
- (35) Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, México, 1979, p. 146.
- (36) Diccionario de Política y Administración Pública, Tomo A-F. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, s/f, pp. 384-385.
- (37) Faya Viesca, Jacinto. *op. cit*, p. 147.
- (38) Plan Global de Desarrollo. *op. cit*, p. 294.
- (39) *Ibid*, p. 300.
- (40) *Ibid*, p. 312.
- (41) *Ibid*, p. 312.
- (42) Jiménez Castro, Wilbourg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Ed. FCE, México, 1978, pp. 278-279.
- (43) Uno Más Uno, martes 3 de marzo de 1981, p. 12.
- (44) El Día, 6 de febrero de 1977, pp. 7-10.
- (45) Revista Tiempo. Vol. LXXII. Núm. 1867, 13 de febrero de 1978, pp. 16-18.
- (46) El Día, 6 de febrero de 1977, p. 11.
- (47) Reyes Heróles, Jesús. *op. cit*, pp. 11-12.
- (48) Uno Más Uno, 28 de abril de 1978, p. 11.
- (49) Excélsior, 4 de abril de 1980, p. 23.
- (50) El Día, 6 de febrero de 1980, pp. 12-13.
- (51) *Ibid*, p. 9.
- (52) González Parás, José Natividad. "Mecanismos de Coordinación Federación-Estados - Municipios." en Revista del 25 Aniversario - INAP, 1980, p. 87.

- (53) Faya Viesca, Jacinto. op. cit, pp. 190-191.
- (54) Almada, Carlos. La Administración estatal en México. mimeografiada, México, 1980. p. 98.
- (55) *Ibid*, p. 107.
- (56) Excélsior. 11 de abril de 1981, p. 14.
- (57) Excélsior. 15 de abril de 1981, p. 10.
- (58) Excélsior. 16 de abril de 1981, p. 10.
- (59) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Colección - Porrúa, México, 1980, pp. 57-61.

## CONCLUSIONES

Las primeras disposiciones formales de descentralización político-administrativas que se dieron en la Nueva España fue el sistema de " Intendencias " establecido en 1786 a fin de lograr una mayor coordinación entre el poder central y el local, a través de mejores mecanismos administrativos y hacendarios.

Para inicios del siglo XIX y al estallido del movimiento de Independencia, la Nueva España contaba con una estructura gubernamental descentralizada, basada en las " diputaciones provinciales ". El jefe político de la diputación era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción y el responsable directo ante las Cortes españolas; de manera que cada provincia ejerció una independencia completa con respecto a las demás.

Otro elemento importante que estimuló la descentralización en la Nueva España, fué las reformas borbónicas de finales del siglo XVIII, que impulsaron la actividad económica fuera del consulado de México y Veracruz y crearon nuevas expectativas de participación en la Colonia.

A partir de entonces se habla en México de una similitud entre liberalismo y federalismo que, en esta primera etapa, logró la igualdad entre peninsulares y criollos, así como la libertad de imprenta y acción necesaria para el desarrollo de la industria, el comercio, la agricultura

tura y la navegación.

Esta inyección de vida económica y política propició y desarrollo la descentralización y regionalización en la Nueva España y condujo a nuestro incipiente país independiente a la conformación de feudos regionales, desarticulados y desprovistos de un Estado capaz de dirigir y controlar las insurrecciones en el país. Prueba de ello son las distintas Repúblicas y los diferentes proyectos políticos que establecieron los grupos tradicional y liberal en pugna.

A partir de la República Restablecida, el grupo liberal logra finalmente imponer el sistema federal en la Constitución de 1857, y curiosamente también la concentración de facultades políticas y económicas en el Ejecutivo Federal como medida necesaria para la conformación de un sistema político fuerte capaz de estabilizar, integrar y organizar los intereses particulares en uno, más amplio, de cabida nacional. Ejemplo de ello fue el gobierno de Juárez, llevado a sus últimas consecuencias -- por Porfirio Díaz, quien inicia un gobierno centralista, concentrador de grandes riquezas.

Podríamos concluir que la centralización política fue una de las condiciones necesarias para que el sistema político mexicano garantizara su estabilidad y, con ella, preservar la soberanía del Estado y de la Nación.

La ratificación del federalismo en nuestro país, en la Consti -

tución de 1917, responde nuevamente a la postulación formal de concepciones sociales importantes, que en más de cien años de lucha constante, el país requería como esperanza al respeto e igualdad siempre violados en la constante lucha por el poder.

A partir de 1917 se establece nuevamente una fuerte lucha, ya no son conservadores y liberales, sino caudillos militares surgidos de la Revolución que en su lucha por el poder crean una situación de inestabilidad política y económica. El liderazgo político militar se convirtió en la forma dominante del quehacer político. Era el caudillo nacional el más fuerte militarmente y era él quien imponía a los gobernadores y negociaba con ellos. De este modo, el Presidente de la República continuó con la tradicional práctica de controlar desde el poder central los poderes locales para evitar cualquier sublevación de los últimos contra los primeros. Por esta razón puede decirse que las relaciones entre la federación y los estados eran preminentemente políticas y militares, relaciones que se alejaban de los procedimientos y características del modelo democrático y federal contenido en la Carta Magna.

No fue sino hasta la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 en que se establece la estabilidad política que México requería para su desarrollo económico. El cambio del poder político de "caudillos" ahora efectuado al interior del partido permitió la consolidación y estabilidad nacional, así como el fortalecimiento del ejecutivo federal, jefe

superior del partido. De manera que el comportamiento y el quehacer político se modificaba poco a poco. La política se tornó institucional, pacífica.

El desarme de las fuerzas agrarias locales y la estructuración gremial centralizada y corporativa del PRI fueron también elementos importantes de control político del presidente.

La estabilidad política en el país propició las condiciones de reconstrucción económica que tanto se necesitaban. Entre 1925 y 1940 -- se fundan una variedad de organismos que crearon la infraestructura crediticia, técnica, educacional etc., para el impulso de la vida productiva -- en el país. Pero también se inició una nueva etapa del federalismo en México, que ante la falta de recursos e infraestructura local, se responsabilizó al gobierno federal del desarrollo económico nacional cediendo autoridad, ingresos e instrumentos que condujeron, obviamente a la concentración económica y a la centralización política.

A partir de 1940 la vida económica nacional del país se abre -- nuevamente al capital extranjero acaparando con ello los renglones de -- productividad más redituables, favorecido con las concesiones fiscales , los bajos precios de las materias primas, mano de obra barata, infraestructura pertinente, etc. que también favoreció a los grupos y entidades más ricas propiciando la concentración económica y poblacional. Mexico

pasa de un país rural a uno urbano. La concentración geográfica del capital trasnacional y nacional a disposición de la industria, provocó una enorme concentración, no sólo de la economía, sino de la -- cultura y de los servicios de bienestar social, provocando desigualdades y disparidades entre los grupos y entre las entidades, que para 1968 manifestaron su descontento.

Al llegar la década de los setentas, se manifiesta la intención política de propiciar un desarrollo regional mas equilibrado y de fortalecimiento al federalismo. Sin embargo, la intención, frente a las disposiciones jurídicas y la acción real del gobierno han diferido.

El origen, creación de las distintas medidas necesarias para llevar a cabo la intención política, es la de proveer de recursos económicos y tecnológicos a las entidades del país cuidando, principalmente, las zonas no industrializadas, así como, las regiones y grupos marginados.

Frente a estas disposiciones jurídicas, la entidad federativa padece de la injerencia y observancia de los representantes federales que, a través de la administración periférica, establece agencias regionales de las distintas Secretarías de Estado en su jurisdic-

ción. Es precisamente este mecanismo de desconcentración administrativa lo que consolida y refuerza, ente otros importantes mecanismos, el poder político de la federación al mantener la dirección, vigilancia y control sobre los organismos y acciones que debieran ser ejecutados libremente por la entidad.

Pero además, el federalismo no debe reducirse a programas de desarrollo económico y social, es fundamentalmente un proyecto político.

El federalismo requiere, por una parte, de la libertad política dentro de la jurisdicción en la que han sido elegidos los representantes populares a fin de dar respuesta a las necesidades económicas, sociales y culturales de la colectividad que representan. Por la otra, vincularse en la participación de las acciones y resolución de los problemas nacionales, y los locales que atañen a su jurisdicción a través de la federación quien establecerá los lineamientos normativos generales de acción nacional. De manera que, conjuntamente, las entidades federativas y la federación comprenden los elementos sustanciales, indivisibles del federalismo.

Por eso creemos que es sano y deseable un nuevo modelo de proyecto político que haga posible la transformación y democratización que el país necesita. Que propicie condiciones favorables para promover

modelos de desarrollo más equilibrados y adaptados a las necesidades sociales. Un nuevo modelo que llamamos "federalismo de participación" que establezca la descentralización y el desarrollo de los poderes locales, lo que significa su fortalecimiento político.

Enfatizamos la responsabilidad política, jurídica, administrativa, social y económica del congreso local y de los gobernadores, de la concepción de sus responsabilidades y de su actuación, ya que de ellos depende en gran parte el avance hacia un federalismo de participación.

## BIBLIOGRAFIA

- Abad y Queipo, Manuel. " La población novohispana en 1799" en México en el siglo XIX. Ed. UNAM. México. 1972
- Aguilar, Alonso y Carmona, Fernando. México: riqueza y miseria. Ed. Nuestro Tiempo. México. 1980
- Alamán, Lucas. Documentos diversos ( Inéditos y muy raros ). Tomo I. Ed. Jus. México. 1945.
- Almada, Carlos. La administración estatal en México. Mimeo. México. 1980
- Almond, G.A. y Powel, G.B. Política comparada. Ed. Paidós, Buenos Aires. 1972.
- Appendini, Kirstan y Murayama, David, " Desarrollo regional en México, 1900-1960". en, Los beneficiarios del desarrollo regional. Ed. Sep-Setentas No. 52. México. 1972.
- Barkin, David, " ¿ Quienes son los beneficiarios del desarrollo regional ?, en los beneficiarios del desarrollo regional. Ed. Sep-Setentas No. 52. México. 1972.
- Bartra, Roger, Estructura agraria y clases sociales en México. Serie Popular. Ed. Era. México. 1976.
- Bravo Ahuja, Víctor. La obra educativa. Ed. Sep-Setentas. México. 1976
- Cardoso, Ciro. " Las industrias de transformación, (1880-1910)" en México en el siglo XIX. Ed. UNAM. México. 1972
- Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917. Ed. UNAM. México. 1973.
- Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Ed. Siglo XXI. México. 1978
- Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México. INAP. México. 1978.
- Carrillo Landeros, Ramiro, " Antecedentes de la sectorización en México, " en Sectorización de la administración pública. colección Textos y Conferencias. Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 1977.

- C. E., Black, The dynamics of modernization · Harper and Row, Nueva York · 1966.
- Ceceña, Jose Luis, México en la órbita imperial · Ed. El Caballito, México · 1970.
- Contreras, José Ariel · México en 1940: industrialización y crisis política · Ed. Siglo XXI · México 1977
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos · Ed. Porrúa · México.
- Cordero, Salvador · Concentración industrial y poder económico · Cuadernos del CES · No. 18 Ed. El Colegio de México · México, 1979.
- De la Garza, Sergio Francisco · Derecho financiero mexicano · Ed. Porrúa · México · 1978.
- De la Peña, Sergio · La formación del capitalismo en México · Ed. Siglo XXI · México · 1977.
- Diccionario de Política y Administración Pública · Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública; A. C. México · 1978
- Faya Viesca, Jacinto · Administración pública federal · Ed. Porrúa · México 1979.
- Flores Caballero, Romeo · Revolución Mexicana · Anales Históricos 1910-1974 · Costa Amic Editor · México · 1974.
- Florescano, Enrique y Sánchez, Isabel Gil · " La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económicos, 1750-1808" en Historia general de México · Tomo II · Ed. El Colegio de México · México · 1976.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo · Ed. Porrúa · México · 1978
- Furtak, Robert · El partido de la revolución y la estabilidad política en México · Ed. UNAM · México · 1978.
- González Aguirre, Beltrán y Pozas, Ricardo · " Institución indigenista en el México actual" en, Métodos y resultados de la política indigenista en México · INI · México · 1954.
- González Casanova, Pablo · La democracia en México · El Era · México · 1976
- González Navarro, Moisés · Raza y tierra · la Guerra de las castas y henequén · Ed. El Colegio de México · México · 1970.

Guerrero, Omar, El Estado y su administración. Cuaderno I. Serie: ensayos. CIAP. FCPyS. UNAM.

Guevara, Julieta, "Administración pública" en Diccionario de Política y Administración Pública. Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México. 1978.

Guillén, Arturo. Planificación a la mexicana. Ed. Nuestro Tiempo. México. 1979.

Hale, Charles A. El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821-1853. Siglo XXI. México. 1978.

Hamilton, Madison y Jay. El Federalista. Ed. FCE. México. 1974

Hansen, Roger. La política del desarrollo mexicano. Ed. Siglo XXI. México. 1980.

Herry, Nicholas. Public administration and public affairs.

Hidalgo y Costilla Miguel. "Decreto ordenando la devolución de la tierra a los pueblos indígenas" en Histori Documental de México. Tomo VI. Ed. UNAM México. 1974.

Ioni, Octavio. La formación del estado populista en América Latina Ed. Siglo XXI. México.

Jiménex Castro, Wilbirg. Introducción al estudio de la teoría administrativa Ed. FCE México. 1978.

Kees, Peter, Transportes y comunicación entre México y Veracruz 1519-1910 Ed. Sep-Setentas. México. 1976.

Krauze, Enrique, "La reconstrucción económica" en Historia de la Revolución Mexicana No. 10. Ed. El Colegio de México. México. 1977.

Lartundo Herrera, David Gilberto, La empresa pública y su relación con el proceso de industrialización en México (1946-1970). Tesis Profesional. FCPyS. UNAM. México. 1980.

Leal, Juan Felipe. México: estado, burocracia y sindicatos. Ed. El Caballito. México. 1976.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa. México 1978 y 1980.

- Lowestein, Karl. Teoría de la constitución. Ed. Ariel. España. 1979
- López Acuña, Daniel. "Salud, seguridad social y nutrición" en México Hoy. Ed. Siglo XXI. México. 1979.
- López Gallo, Enrique. Economía y política en la historia de México. Ed. El Caballito. México. 1980.
- López Portillo, José. Federalismo. Cuadernos de Filosofía Política No. 15 SPP. México. 1977.
- Llinás Álvarez, Enrique. Revolución, educación y mexicanidad. Ed. UNAM. México. 1978.
- Macune, Charles W. El Estado de México y la Federación mexicana. Ed. FCE México. 1978.
- Marquet Guerrero, Porfirio. La estructura constitucional del Estado mexicano. IJ. Ed. UNAM. México. 1975.
- Matute, Alvaro. México en el siglo XIX. Antología, lecturas universitarias No. 12 Ed. UNAM. México. 1972.
- Martínez Silva, Mario. "La teoría de la administración pública" en Diccionario de Política y Administración Pública. E. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, A. C. México. 1978.
- Maynaud, Jean. Los grupos de presión. Ed. Universidad de Buenos Aires, Argentina. 1972.
- Medina, Luis, "Civilismo y Modernización del autoritarismo", en Historia de la Revolución Mexicana (Período 1940-1952) Ed. El Colegio de México. México. 1979.
- Mendieta y Núñez, Lucio. El problema agrario en México. Ed. Porrúa. México. 1978.
- Meyer, Lorenzo, "Los grupos de presión", en las humanidades en el siglo XIX. UNAM. México. 1976.
- Meyer, Jean. Problemas campesinos y revueltas agrarias (1821-1910). Ed. -- Sep-Setentas. México. 1973.
- Miranda Basurto, Angel. La evolución de México. Ed. Herrero México. 1956
- Montesquieu. El espíritu de las leyes. Estudio preliminar de Daniel Moreno. Ed. Porrúa. México. 1980.

Mora, José María Luis. Obras selectas. Documentos inéditos o muy raros para la historia de México. Ed. Porrúa. México. 1976

Nettie Lee, Benson. La diputación provincial y el federalismo mexicano, Ed. Colegio de México. México. 1955.

O'Gorman, Edmundo. Evolución política del pueblo de México. UNAM. México. 1957.

Ornelas Delgado, Jaime, Notas para la caracterización del Estado mexicano. Escuela de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Puebla. México. 1957.

Plan Nacional de Desarrollo Urbano. (Versión abreviada) SPP y SAHOP. México 1978.

Pellicer de Brody, Olga y Reyna, José Luis, " El afianzamiento de la estabilidad política" en Historia de la revolución mexicana, período 1952-1960. Ed. Colegio de México. México. 1976.

Powel, T.G., El liberalismo y el campesinado en el centro de México (1850-1876). Ed. Sep-Setentas. México. 1974.

Quintanilla, Lourdes. traducción e introducción del libro de Benjamin Constant. (1767-1830). La libertad de los antiguos comparada a la de los modernos. CELA. Serie: estudios 36 FCPyS. UNAM. México. 1978.

Quirarte, Martín. Versión panorámica de la historia de México. Ed. CVLTV-RA. México. 1967.

Reyes Heróles, Jesús. México: historia y política. Colección de Ciencias Sociales. Serie de Ciencia Política. Ed. Tecnos. Madrid. 1978.

Reyes Heróles, Jesús. El liberalismo Mexicano. Tomo I, II, III. Ed. FCE. México. 1974.

Robles, Martha. Educación y sociedad en la historia de México. Ed. Siglo XXI. México. 1977.

Rodríguez Araujo, Octavio. La reforma política y los partidos en México. Ed. Siglo XXI. México. 1979.

Rosenzweigh Hernández, Fernando " Las exportaciones mexicanas de 1877 a 1911" en Historia mexicana No. 35 Ed. El Colegio de México. México. 1973.

Saldívar, Américo. Ideología y política del Estado mexicano, 1970-1976. Ed. Siglo XXI. México. 1980.

Segovia, Rafael. La politización del niño mexicano. Ed. El Colegio de México. México. 1975.

Shulgovski, Anatoli. México en la encrucijada de su historia. Ed. Cultura Popular. México. 1977.

Colis, Leopoldo. La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas. Ed. Siglo XXI. México. 1977.

Tannenbaum, Frank. El futuro de la democracia en América Latina. Ed. Diana. México. 1976.

Tello, Carlos. La política económica en México. 1970-1976. Ed. Siglo XXI. México. 1979.

Tena Ramírez, Felipe. Leys fundamentales de México 1808-1957. Ed. Porrúa. México. 1957.

Vernon, Raymond. El dilema del desarrollo económico en México. Ed. Diana. México. 1975.

Wilkie, James W. The mexican revolution federal expenditure and social change since 1910. University of California Press. Berkeley and Los Angeles. EUA. 1970.

Zoraida Vázquez, Josefina. Nacionalismo y educación en México. Ed. El Colegio en México. México. 1979.

Zorrilla Martínez, Pedro, " La administración federal ( mecanismos de coordinación )", en La administración pública federal I. Serie : estudios 26. FCPyS UNAM. México. 1976.

#### Publicaciones periódicas :

Asesores del C. Presidente. Sistema Alimentario Mexicano: primer planteamiento de métodos de consumo y estrategia de producción de alimentos básicos para 1980-1982. s/f.

Avila Riquelme, Enrique. " Sustitución de vecindades" en Vivienda. Mayo/Junio. México. 1978.

Borja, Jordi. " Para descentralizar al Estado". Nexos. No. 35. México. Noviembre. 1980.

Calvillo, Manuel. "La República federal mexicana: gestación y nacimiento". Obra conmemorativa de la fundación de la República Federal y de la creación del Distrito Federal en 1824. México. s/f. s/ed.

Carreño Calderon, José. "Adiós decento cruel II. El legado de los setentas" en Nexos No. 27 · México. 1980

Carrillo Castro, Alejandro, "Reforma administrativa en México", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales No. 92. FCPyS. UNAM. México 1978.

Córdova, Arnaldo, "Las reformas sociales y la tecnocratización del Estado Mexicano", en Revista Mexicana de Ciencia Política No. 70. FCOyS·UNAM. México. 1972.

El Día, 6 de febrero de 1977

El Día, 6 de febrero de 1978

El Día, 6 de febrero de 1980.

Estado de Oaxaca · IEPES · PRI · México · s/f.

Estado de Nuevo Leon · IEPES · PRI · México · s/f.

Excélsior, 11 de abril de 1981

Excélsior, 15 de abril de 1981

Excélsior, 16 de abril de 1981

Gaceta UNAM · "Evaluación y presupuesto del sistema público mexicano" 22 de noviembre. México. 1979.

González Parás, José Natividad. "Mecanismos de coordinación Federación-Estados-Municipios. en Revista del INAP del 25 aniversario. México. 1980

González Pedrero, Enrique, "Comentarios al 1er informe de gobierno en la política presidencial en México. Temas nacionales · IEPES · PRI · s/f.

Labastida, Julio "Evolución y perspectivas del sistema político mexicano ". vigésima mesa redonde del ciclo de la Universidad Nacional y los problemas nacionales. Gaceta UNAM. UNAM. México. 22 de noviembre de 1979.

La ciudad de México. Breve evaluación de su crecimiento. Dirección general de planificación. Oficina del plano regulador, D.D.F. Noviembre. México. 1974

López Portillo, José. Discurso de toma de posesión 10 de diciembre 1976.

Meyer, Lorenzo. " México: los presidentes y el poder" . Nexos. Año I. num. 8. México.

Montaño, Jorge. " Los partidos políticos, la legislación electoral y la participación política en el México actual " en Gaceta UNAM. septiembre. México. 1979.

Reyes Heróles, Jesús. " La reforma política y sus repercusiones en los estados" Serie: Praxis No. 18. marzo, INAP. México 1979.

Rodríguez Araujo, Octavio, " Las elecciones de 1973 en México: ilusión democrática y deterioro del sistema pública" en Sistemas electorales, partidos políticos y legislaturas. Revista de Política y Administración No. 3 Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México. 1975.

Sirvent, Carlos. " La movilidad política sexenal: los secretarios de estado y presidente de la República, 1958-1975" en Estudios Políticos No. 3-4. FCPyS. UNAM México. 1975.

Tiempo. Vol. LXXII. Núm. 1867. 13 de febrero de 1978

Unikel, Luis " El problema urbano-regional en México". Gaceta UNAM. 9 de agosto. México. 1979.

Zorrilla Martínez, Pedro. " La constitución mexicana" Ensayos. PRI. Monterrey. México. 1973.

Zorrilla Martínez, Pedro " El nuevo federalismo" Ensayos. PRI. Monterrey. México. 1973.