

23  
209



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**DESCENTRALIZACION ¿UNA FORMA MAS  
DE CONTROL ESTATAL?**

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN SOCIOLOGIA**  
**P R E S E N T A :**  
**ROSA LEYVA GALLEGOS**

ASESOR: PROFR. VICTOR M. SANCHEZ SANCHEZ

MEXICO, D. F.

1997.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

**Dedico esta Tesis:**

A la memoria de mi querido Hijo Luis Eduardo (El Chapulín). Porque cuando se ama la ausencia no se siente.

Quien supo ser congruente con su manera de pensar en cada momento de su vida y dijo:  
***"Vine a vivir y no a durar."***

Quien supo correr el riesgo y mencionó:  
***"Si algún día me pasa algo, piensa que era feliz, haciendo lo que más me gustaba, el paracaidismo."***

A la memoria de mi Padre, Ricardo Leyva Pérez y de mi Abuela, María Galindo Gutiérrez:

*Por haberme enseñado que es la fortaleza y valentía.*

A mi querida Hija, Karta América:

*Por su gran capacidad de amar, su generosidad y solidaridad humana.*

A mi Madre, María Dolores Gallegos Vda. de Leyva y a mi Hermano Agustín:

*Por haberme enseñado que es ser combativo y perseverante en la vida.*

A mis Hermanos, Ma. Esther, Ricardo, Rogelio y Flor:

*Por su cariño y solidaridad.*

A mis Profesores, Sinodales y Asesor de Tesis:

*Por haberme apoyado, orientado y enseñado a conocer más y comprender a los seres humanos en sociedad.*

A mis amigos, Eduardo Guillermo, Martha, Lourdes, Julieta, Laura Patricia, Néstor, Marcela, José, Coral, Benjamín, Ernesto, Carmen, Víctor y Miguel:

*Por su cariño y apoyo en los momentos más importantes de mi vida.*

A Fernando, mi gran Amor.

*Porque con su amor la vida se ve distinta.*

## ***LA DESCENTRALIZACION ¿ UNA FORMA MAS DE CONTROL ESTATAL ?***

### **I N D I C E**

#### **INTRODUCCION**

<b>CAPITULO I</b>	<b>MARCO TEORICO Y DELIMITACION CONCEPTUAL DE LA CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION</b>	<b>1</b>
1.1.	Concepto de Estado	1
1.2.	Conceptos de centralización y descentralización	8
1.3.	Concepto de control	14
1.4.	El régimen jurídico de control estatal	16
1.5.	Conceptualización de la administración pública	17
1.6.	La jerarquía centralizada como mecanismo de coordinación de las entidades públicas	24
1.7.	La institucionalización del poder central	34

<b>CAPITULO II</b>	<b>ANTECEDENTES DE LA CENTRALIZACION, COMO FORMA DE CONTROL ESTATAL EN MEXICO</b>	<b>37</b>
2.1.	Epoca Colonial	37
2.2.	El Sistema centralista en el México Independiente, en la Reforma, y en el Porfiriato	46
2.3.	La Constitución de 1917 y el fortalecimiento del Poder Ejecutivo	60
<b>CAPITULO III</b>	<b>DESCENTRALIZACION ¿ UNA FORMA MAS DE CONTROL ESTATAL</b>	<b>64</b>
3.1.	Bases de la descentralización	64
3.2.	La descentralización en el periodo 1982-1988	87
3.3.	Balance del periodo 1982-1988	110
3.4	La política social de descentralización educativa, un ejemplo del control estatal, a través de la descentralización	114
<b>CONCLUSIONES</b>		<b>152</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>		<b>162</b>
<b>HEMEROGRAFIA</b>		<b>167</b>

## INTRODUCCION

La idea de realizar el presente tema de tesis "Descentralización ¿ una forma más de control estatal ?, surge de la actividad laboral desempeñada en la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto en el período de gobierno del Presidente Miguel de La Madrid de 1982 a 1988, durante el cual se instrumenta la descentralización de la vida nacional para dar respuesta a las demandas de la población de una mayor participación en la toma de decisiones del gobierno y de esta manera favorecer nuevas formas de interacción social.

Para conocer la magnitud de la instrumentación del control estatal a través de dicha política y sus alcances y limitaciones en la solución de la problemática del país, considere necesario sistematizar la información teórica sobre los antecedentes históricos de la descentralización en México, que permitieran establecer el análisis y desarrollo de dicho objeto de estudio, así como contar con datos documentales para ubicar más adecuadamente mi quehacer cotidiano y mejorar mi desarrollo profesional.

Si bien en México la centralización política, administrativa, económica y social se explica históricamente por la necesidad de crear un Estado nacional que hiciera frente a las heterogeneidades locales, a las insuficiencias materiales y a las presiones externas y que a la vez encauzara la reconstrucción de la paz social y el crecimiento económico. Este proceso sin embargo fue contradiciendo al sistema federal establecido en nuestra Constitución, como se constata en la actualidad en los serios desequilibrios regionales que se manifiestan en todos los aspectos.

Hoy en día de ésto todavía da cuenta la concentración de la actividad política, económica, social y de los servicios públicos, que generan desequilibrios en el desarrollo de las entidades federativas, a pesar de que el Gobierno Federal intenta frenar y revertir esta tendencia centralizadora a partir de la década de los setentas. En este sentido, se describirá como en el periodo de gobierno de 1982-1988, se instrumenta como eje de la política la descentralización de la vida nacional, donde se observa que persisten elementos políticos y

administrativos que obstaculizan el proceso y el espíritu de reforzamiento del federalismo, lo que convierte a la descentralización en una forma sutil y moderna de control político, económico y social de la federación. Asimismo, se puede observar como la centralización y descentralización se comportan como una racionalidad administrativa que ha contribuido sustancialmente a la existencia de un Ejecutivo fuerte y, a la permanencia y desarrollo del poder y control de un Estado fuerte frente a la sociedad.

En este sentido, dá ejemplo de ello la centralización-descentralización de la educación en su contexto histórico, ya que éstas se han realizado bajo las directrices del Ejecutivo a través de la tecnocracia, coordinando su operación con los gobiernos de los estados y el sindicato magisterial. La ciudadanía, las asociaciones de padres de familia y el Legislativo, no han participado en el proceso, de tal manera que el principio de incorporación de éstos en la toma de decisiones se pierde.

De esta manera tenemos que los estados están sometidos a la política del Ejecutivo, teniendo únicamente la oportunidad de operar y administrar los programas sociales. Consecuentemente, el Ejecutivo centraliza mayor poder y control en sus políticas a través de los gobernadores.

Por lo anterior, el objetivo general de la investigación es establecer los elementos históricos, políticos, económicos y sociales que circunscriben y dan origen a la "descentralización como una forma más de control estatal." Al definirse desde el centro cómo, cuándo, qué y cuánto descentralizar, primero se repite el diseño del centro, y segundo, se establecen los patrones y fórmulas homogéneas, cuando es de suponerse que la descentralización debe atender los requerimientos que cualitativa y cuantitativamente exigen los niveles de gobierno estatal y municipal en los diversos aspectos que afectan el desarrollo del país.

Durante el desarrollo del tema se analiza cómo el Estado, para lograr fortalecer la capacidad de gestión, de coordinación y para estar en condiciones de enfrentar con mayor eficacia las

difíciles condiciones actuales, lleva a cabo el reto de descentralizar la administración pública entre otros temas nacionales y revertir el proceso de una excesiva concentración de presiones y demandas sociales sobre el gobierno. Permitiendo a la administración pública monopolizar el papel de organizador político de las clases sociales y de la hegemonía nacional.

Por otro lado, también se revisan los obstáculos de conceptualización y voluntad política de la federación poco explotados todavía, debido a que resulta paradójico que al mismo tiempo que se dá impulso a la descentralización de la vida nacional, el gobierno perfeccione sus instrumentos de control y coordinación jurídico-administrativos para incrementar su injerencia y penetración en los gobiernos estatales. Este hecho se puede observar en forma particular en el caso de la política social del Estado en el rubro de la descentralización de la educación.

En el primer capítulo de esta investigación se pretende establecer el marco teórico de referencia de los conceptos más relevantes tales como Estado; centralización; descentralización; control; la organización y funcionamiento de la estructura de la administración pública federal; la jerarquía centralizada como mecanismo de coordinación y de control que facilita la extensión y penetración del gobierno federal en las entidades federativas. Además se estudia el régimen jurídico de control estatal y la institucionalización del poder central, lo que servirá para la interpretación de los hechos que conforman la hipótesis.

En el segundo capítulo, el ámbito de estudio es el Estado Mexicano, y la tendencia de la centralización. En el desarrollo se analizan los antecedentes, medidas, mecanismos y consecuencias más representativas de la misma dentro del contexto histórico. Donde la centralización del poder de acuerdo a Poulantzas, conduce a un estatismo autoritario que se caracteriza por la dominación de la alta administración, con el Ejecutivo al vértice.

En el capítulo tercero, se establece el origen de la descentralización en México y la política instrumentada para tal efecto durante el período de gobierno 1982-1988 y los alcances y limitaciones que este proceso ha tenido en nuestro país, el papel que ha desempeñado la administración pública como instrumento de control del Estado. Y se presenta como ejemplo particular de la hipótesis "descentralización una forma más de control estatal," la política social de descentralización de la educación en su proceso histórico, ya que ha sido considerada ésta como una necesidad para el desarrollo y cohesión de la unidad nacional.

Finalmente, y como producto del estudio, expongo algunas breves conclusiones sobre el tema, que espero contribuyan a profundizar en el análisis del mismo.

## CAPITULO I

### MARCO TEORICO Y DELIMITACION CONCEPTUAL DE LA CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

En este capítulo se explican los conceptos de Estado, centralización y descentralización política y administrativa, que servirán para el análisis de la hipótesis Descentralización ¿una forma más de control estatal?, propuesta en esta investigación, lo que facilitará la identificación de las causas, mecanismos y consecuencias en las relaciones entre poderes, entre el centro y la provincia, entre la administración pública y la sociedad. Asimismo, se hace un esbozo general del régimen jurídico del control estatal

Dada la preponderancia del Poder Ejecutivo Federal sobre los demás poderes, en la mayoría de los países con régimen democrático, se hace una referencia histórica al nacimiento de la burocracia estatal, debido a que la centralización política y administrativa se basa en gran medida en la calidad del cuerpo de funcionarios con que cuenta el Gobierno Federal, en detrimento de la capacidad de autodeterminación de los gobiernos locales.

#### 1.1. Concepto de Estado

El concepto de Estado constituye uno de los más complejos objetos de estudio, dentro de las ciencias sociales la rama dedicada a estudiar lo estatal es la Teoría General del Estado, su objeto es precisar los orígenes, el desarrollo y las características actuales del Estado y una de cuyas partes fundamentales es la discusión de las diversas teorías que intentan explicar su significado. Dentro de las más relevantes tenemos a las teorías sociológicas y jurídicas:

Teorías sociológicas. Dentro de éstas se incluye a la Teoría Marxista, donde el sistema capitalista se caracteriza por la dualidad dialéctica del Estado y sociedad: nace de la sociedad y esta determinado por la sociedad misma, por lo que su separación consiste en una dualidad dialéctica, una oposición de correspondencia entre la estructura y la superestructura; la separación de la sociedad y el Estado corresponde a la distinción entre lucha económica y lucha política de clases.

Para Marx y Engels la sociedad civil abarca todo el intercambio material de los individuos, en una determinada fase del desarrollo de las fuerzas productivas. Abarca toda la vida comercial e industrial y en este sentido trasciende de los límites del Estado y la nación. La sociedad civil en cuanto tal, sólo se desarrolla con la burguesía.

Estado y sociedad son entes distintos en la medida en que esta diferencia implica autonomía entre ambos; autonomía relativa que se manifiesta en su existencia como producto de las contradicciones de clase que la misma sociedad ha sido incapaz de superar. El Estado aunque tampoco las supera, al menos sí contribuye a refrenarlas, aminorarlas, con el fin de que la sociedad no se consuma en la lucha, para que no se autodestruya. Para ello, nacido de la sociedad e inmerso en sus conflictos, el Estado se le sobrepone, adquiere una existencia separada, pero en relación directa con ella. Se separa de la sociedad porque, situándose con relativa autonomía de la lucha de clases, puede refrenar los conflictos aun cuando inclusive él mismo está inmerso en los propios conflictos.

Es la forma bajo la que los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes.

Para Max Weber: "El Estado moderno es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales

que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas."<sup>1</sup>

Debido a que muchas veces se considera que para que la legitimación del Estado se realice, requiere de ordenamientos que tienen que cubrirse para dar la legalidad a la forma de dominio y que se expresan en el cuerpo doctrinario jurídico. Por ello, las diferentes concepciones del Estado, muchas veces se complementan o son vertidas en teorías jurídicas.

Dentro de las teorías jurídicas sobre la Teoría General del Estado, Eduardo García Maynes señala en el libro *la Introducción al Estudio del Derecho*: "El Estado puede definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio."<sup>2</sup>

Bajo este tenor, encontramos que en la organización social existen tres elementos: el territorio, la población y el poder.

"El territorio se puede definir como la porción del espacio en que le Estado ejercita su poder. Siendo éste de naturaleza jurídica sólo puede ejercitarse de acuerdo con normas creadas o reconocidas por el propio Estado." En relación con el territorio, encontramos que Jellinek distingue dos formas, una negativa y otra positiva. La primera es en el sentido de que ningún poder ajeno puede ejercer su autoridad en el ámbito territorial, sin que el Estado consienta en ello, y la segunda subordina a las personas que viven en este ámbito de poder estatal."<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> WEBER, MAX. *El Político y el Científico*, Edi. Alianza Editorial, México 1992, P. 92.

<sup>2</sup> GARCÍA MAYNES, EDUARDO. *Introducción al Estudio del Derecho*, Edi. Porrúa, México, 1956.

<sup>3</sup> IBID.

La población se compone de los hombres que pertenecen a un Estado, el Maestro Maynes nos dice que "la población, en el ámbito jurídico-administrativo desempeña una doble función, ya que se puede considerar como objeto o sujeto de la actividad estatal."<sup>4</sup>

Esta tesis encuentra sus bases en la distinción que hace Rousseau, entre súbdito y ciudadano, ya que los súbditos a la autoridad política, conformaban el objeto del ejercicio del poder; en cambio encontramos que la participación del ciudadano, integraba la voluntad general configurándose así como sujetos de la actividad del Estado.

Se dice que el poder emana de la voluntad de una sociedad organizada, este poder se manifiesta en dos formas, la primera es de tipo coactivo, el cual es irresistible ya que los mandatos que expide son de validez absoluta, teniendo medios de imponerlos aún en contra de la voluntad. La segunda forma se conoce como poder simple o no coactivo que funciona al contrario de lo anterior, ya que, puede eventualmente emitir ordenamientos dirigidos hacia sus miembros, pero no está en posibilidad de obligarlos al cumplimiento de dichos mandatos.

Como lo señala Gabino Fraga Peña en su tesis Descentralización Administrativa en el Ambito Educativo, "otro factor importante de definir para el objeto de estudio es la forma de intervención estatal. El Estado una vez que se gana su hegemonía y alcanza un cierto grado de autonomía está en condiciones de realizar una intervención estratégica y específica, estas intervenciones buscan no sólo conservar la cohesión básica del sistema, sino además ampliar los márgenes de maniobra estatal, fortaleciendo así la autonomía a través de la creación de organizaciones estatales y paraestatales.

Otra cuestión esencial para ejercer la intervención consiste en que el Estado debe contar con un aparato burocrático desarrollado y modernizante, es así como se trata de un proceso de creación de institución y de formación de sus operadores.

---

<sup>4</sup> GARCIA MAYNES, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Edi. Porrúa, México, 1956.

Conforme el Estado se involucra más en el cambio social y la transformación económica, más requiere de un aparato burocrático, o sea que deberá de instrumentar una intervención adecuada y eficiente, ésto es esencial no sólo para potenciar las capacidades intervencionistas, sino además para concretar su efectividad. En los procesos reales existen limitaciones y contradicciones, la autonomía y el crecimiento burocrático son limitados por las divisiones internas dentro de los aparatos del Estado.”<sup>5</sup>

Según Aguilar R. en el libro “La Intervención Estatal,” el Estado tiene dos funciones esenciales: mantener el orden, es decir, la cohesión básica del sistema, y competir con otros estados, que en términos reales o potenciales pueden alterar la soberanía nacional, es así como “el Estado activa como organización y administración de la sociedad, ha ido surgiendo y se ha consolidado todo un cuerpo -cuantitativamente numeroso y cualitativamente complejo- de administradores y funcionarios públicos cuyas tareas son: planificación, control y equilibrio del ciclo económico; tendencia a la indemnización o compensación de los grupos sociales económicamente débiles y afectados por coyunturas adversas.”<sup>6</sup>

Por otro lado, el federalismo es una forma de organización política que se ha extendido en numerosos países del orbe. Adaptando ciertos rasgos básicos del régimen federal, cada país ha encontrado soluciones ad hoc para el diseño jurídico y la práctica política de su propia versión del sistema federal.

Al respecto la formación del Estado Federal Mexicano, tiene como antecedente jurídico inmediato la Constitución Norteamericana. La primera Constitución Federal Mexicana, la de 1824, se inspiró cercanamente en la de los Estados Unidos de América. Las siguientes Constituciones Federales Mexicanas de 1857 y 1917, fueron el resultado tanto de la inspiración del primer modelo cuanto de la difícil experiencia de casi un siglo de practicar

<sup>5</sup> FRAGA PEÑA, GABINO. Descentralización Administrativa en el Ambito Administrativo. UNAM. Tesis Profesional, Facultad de Derecho, 1988, p. 9.

<sup>6</sup> AGUILAR R. La Intervención Estatal, Edi. Fondo de Cultura Económica, México, 1983, p. 207.

el federalismo en la realidad política mexicana. Sería un error pensar que la Constitución de 1824 y por tanto el federalismo mexicano, son copias artificiales del sistema político norteamericano.

En resumen, el concepto de federación implica según Arturo García Vázquez, en el libro *Condiciones y Perspectivas para un Federalismo de Participación en México*, "una alianza o pacto de unión. Los Estados federados son aquellos que se forman mediante un pacto, contrato o convenio voluntario, por medio del cual varias comunidades deciden agruparse jurídicamente a través de la constitución, en una figura que las represente en lo concerniente a aquellas facultades delegadas y precisadas por los estados miembro, conservando para sí aquellas que garanticen su libertad y autonomía interna dentro de la jurisdicción."<sup>7</sup>

Dentro de la teoría moderna del Estado podemos citar la concepción planteada por Omar Guerrero, que señala: "El Estado, aunque separado de la sociedad civil, hunde sus raíces profundamente en la vida social. El Estado nace de la sociedad pero ésta nace de la estructura económica, de la producción, del intercambio y la distribución. Por ello, así como la sociedad se explica a partir de las condiciones materiales, de la estructura económica, el Estado no se explica sino a partir de la propia sociedad civil. La producción y el intercambio, sin embargo, no crean la desigualdad en las antiguas comunidades tribales; es la distribución la que engendra esa desigualdad y, por tanto, las clases. El Estado que nace del antagonismo de clases no lo podemos comprender sino a partir de la desigualdad social."<sup>8</sup>

"Producción, intercambio y distribución explican la sociedad, sus desigualdades, sus clases; el Estado, por tanto es explicado a partir de la sociedad civil dividida en clases. El Estado sólo es comprensible a partir de la desigualdad social y si originalmente tuvo como propósito exclusivo atender los intereses comunes, ahora, sin postergarlos asumirá al

---

<sup>7</sup>GARCÍA VAZQUEZ ARTURO. *Condiciones y Perspectivas para un Federalismo de Participación en México*. UNAM, Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1984, p. 46.

<sup>8</sup>GUERRERO. OMAR. *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Edi. Fontamara, México 1995, p. 186.

mismo tiempo el ejercicio de la dominación política de clase. El Estado que primariamente sólo encarnaba una función social, ahora también encarna el poder político de clase; a la función pública de dirigir la sociedad y sus esfuerzos, se suma ahora la función de dominio político de las clases explotadas."<sup>9</sup>

"Una característica peculiar que marca y destaca las relaciones establecidas entre la sociedad y el Estado, entre la estructura y la superestructura a saber, la situación de las clases como mediación entre la sociedad y el Estado, como delegación de la sociedad en el Estado, es compartida por la Administración Pública como mediación entre el Estado y la sociedad, como delegación del Estado en la sociedad. La Administración Pública es, de este modo, una mediación y, por tanto, una relación que vincula el Estado y la sociedad."<sup>10</sup>

"La administración pública capitalista también entraña el doble carácter de dirección y dominio; de administración y política. Por tanto, acomete a la vez la realización de funciones públicas y ejercicio del poder político. Lo importante, sin embargo, consiste en que la dirección administrativa implica, como armonización y coordinación, la conducción de las actividades económicas de la sociedad en su conjunto que brotan del desarrollo de las fuerzas productivas. Y la dirección administrativa como ejercicio de funciones públicas, consiste en la realización de actividades colectivas en las cuales se sustenta la sociedad y, por tanto, el Estado. La administración pública, como dirección administrativa brota del trabajo cooperativo asociado que se liga directamente al desarrollo económico."<sup>11</sup>

"Como dominación política, la administración pública ilustra el divorcio del Estado y la sociedad, expresado en la autonomía relativa del Estado. El dominio político brota de la independencia del Estado frente a la sociedad, del antagonismo de clases, de la desigualdad social; sin embargo el dominio político nunca existe aislado: junto a él se encuentra la

---

\* GUERRERO, OMAR. La Administración Pública del Estado Capitalista, Edi. Fontamara, México 1995, p. 186-187.

<sup>9</sup> IBID. p. 95.

<sup>11</sup> IBID. p. 189.

dirección administrativa. Hoy en día, el paralelo y coexistencia del dominio político y de la dirección administrativa en el seno de la administración pública, muestra, al mismo tiempo, el doble carácter que guarda la relación del Estado y la sociedad por medio del poder ejecutivo"<sup>12</sup>

"Un Estado político y administrativo se caracteriza paralelamente por la dominación política y la administrativa. La dominación política corre pareja a la dirección administrativa, por que la primera no subsiste si la segunda -que es una actividad que concreta actos públicos- no es realizada. La dirección administrativa que conjuga una serie de funciones públicas indispensables y variadas -económicas, sociales, religiosas, judiciales, etc.- es el soporte material de la dominación política y, frecuentemente, su legitimación ideológica"<sup>13</sup>

## **1.2. Conceptos de Centralización-Descentralización**

La centralización y descentralización son términos que se emplean principalmente para describir una tendencia de estructura de poder de base o de ámbito territorial. Esa tendencia se representa de dos formas distintas: la primera opone los poderes de los funcionarios cuya autoridad oficial se extiende sobre un vasto territorio (por ejemplo una nación), a los poderes de los funcionarios cuya autoridad oficial se limita a sectores o subsectores determinados de dicho territorio (regiones, estados, provincias, distritos y comunidades locales). El problema dimensional que nos interesa es el geográfico, y el problema que se plantea es la relación entre el todo y las partes que lo integran. La segunda opone los poderes de los funcionarios territoriales, distribuidos en una serie vertical de "niveles," a los superiores cuyo ámbito de competencia es, por consiguiente, mayor. Aquí el marco dimensional que interesa es el jerárquico y el problema típico que se plantea es la distribución de la autoridad entre los distintos niveles.

---

<sup>12</sup> GUERRERO, OMAR. La Administración Pública del Estado Capitalista, Edi. Fontamara, México 1995, p. p. 189-190.

<sup>13</sup> IBID. p. p. 188-189.

Tanto la centralización como la descentralización deben de concebirse como tendencias opuestas de un mismo continuum. La descentralización absoluta supone la desaparición del Estado, en tanto que la centralización total pondría en peligro la capacidad de éste para realizar sus funciones. En tal sentido, sería posible comparar los sistemas políticos al medir sus posiciones sobre este continuum, lo mismo que cualquier sistema político o administrativo en un momento dado, según oscile hacia uno u otro polo.

Como se describirá más adelante el Estado moderno, como Estado nacional, está basado en la centralización política y administrativa, misma que fue heredada por el Estado Absolutista y la Escuela Cameralista.

### **1.2.1. Concepto de centralización**

Se entenderá como centralización: " la concentración sistemática y consistente o la reserva de autoridad y responsabilidad en un nivel jerárquico en particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo, el poder de tomar decisiones y coordinar las labores dentro de su respectivo ámbito de acción. " <sup>14</sup>

La definición anterior es válida tanto para la estructura de poder de base o ámbito territorial, como para la organización que requiere de una estructura jerarquizada en cuya cúspide el dirigente o el gerente tome las decisiones y asegure la unidad de mando y la coordinación de esfuerzos.

#### **1.2.1.1. Centralización política**

José Posada de Herrera ha sostenido que "la centralización es resolver las cuestiones

---

<sup>14</sup> MARTINEZ SILVA, MARIO, et. al. Diccionario de Política y Administración. Edit. Por el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, D.F. 1980, p. 382.

inherentes a la nación por el gobierno central, radicado en la capital del país.<sup>15</sup> Desde el punto de vista gubernamental, el Estado nacional es centralizado. Las funciones del poder nacional, que en la mayor parte de los países modernos están divididos en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, representan propiamente a la nación y radican en la capital del país. Por lo tanto, la centralización gubernamental es situar en las mismas manos y en el mismo lugar los intereses inherentes a la nación.

En lo que se refiere a su organización político- territorial, el Estado moderno, se clasifica en Estados unitarios y federados. El jurista George Burdeau ha definido al Estado unitario: "Como aquel que cuya organización política constitucional responde a la triple unidad: de la soberanía (no considera la diversidad de aspiraciones locales), del poder del estado (soberanía ejercida uniformemente sobre el territorio) y de los gobernantes (cuyas decisiones afectan al Estado entero)."<sup>16</sup> En suma, el Estado es aquél donde el poder es uno en su fundamento, en su estructura y en su ejercicio.

Por el contrario, los Estados federados son aquellos que se forman mediante un pacto, contrato o convenio voluntario, por medio del cual varias comunidades deciden agruparse jurídicamente a través de la constitución, en una figura que las represente en lo concerniente a aquellas facultades delegadas y precisadas por los estados miembro, conservando para sí aquellas que garanticen su libertad y autonomía interna dentro de la jurisdicción. Así, cuando se habla de la federación nos referiremos al órgano jurídico central, donde convergen los poderes del Estado federal y cuyas facultades y funciones se circunscriben específicamente en la Constitución. Se entenderá 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 pero que, como integrantes de la unidad, participan en las decisiones y determinaciones de los asuntos nacionales.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> CITADO POR GUERRERO, OMAR. Descentralización de la Administración Pública Federal: Causas, Procesos y Consecuencias, Revista de Administración Pública No.63/64, INAP, México, D.F., 1986, p. 28.

<sup>16</sup> IBID., p. 29

<sup>17</sup> GARCIA VAZQUEZ, ARTURO. Condiciones y Perspectivas para un Federalismo de Participación en México, UNAM, Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1984, p. 46.

En resumen, para el Estado-nación, la forma de organización política puede ser unitaria o federada, siendo esta última una forma de garantizar la libertad política y la autonomía de gobierno de las entidades federativas.

### **1.2.1.2. Centralización administrativa**

Cuando se habla de centralización administrativa se alude a una de las formas -la otra es la descentralización- de organización administrativa de uno de los poderes del Estado, esto es, el Poder Ejecutivo.

Para Andrés Serra Rojas, el régimen de la centralización administrativa, o formas administrativas centralizadas, se puede reducir a las dos formas siguientes:

- a). El régimen de centralización administrativa propiamente dicho. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentren en un orden jerárquico dependiente de la administración pública como forma de organización, que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal.
- b). El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades precisas, que no lo alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía.<sup>18</sup>

En la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se reflejan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación

---

<sup>18</sup> SERRA ROJAS, ANDRÉS. Las Formas de Organización Administrativa Federal. Revista de Administración Pública, No. 31/32, INAP, México, D.F., 1977, p. 164.

que los une al poder central, esto es, la desconcentración administrativa conserva ciertas facultades exclusivas con mayor libertad, pero sin desvincularse del poder central.

La centralización y desconcentración administrativa unifican jerárquicamente la acción de la unidad central en una organización que es la administración pública. El régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplina y limitar competencias son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa.

### **1.2.2. Conceptos de descentralización**

La descentralización es un fenómeno típicamente político y administrativo. Se había mencionado anteriormente que las formas del Estado se clasifican en dos grupos: la forma unitaria o centralizada, ya expuesta, y la forma compuesta o descentralizada, en particular la forma federal.

La forma del Estado compuesta crea varios centros de dirección, coordinación y sanción, pero el órgano principal que es la Federación aparece como una forma determinante; que surge como una organización descentralizada al crear otros centros diversos de imputación jurídica con las entidades federativas y los municipios. En este sentido puede decirse que la descentralización política da lugar al federalismo (o viceversa) y éste confiere el máximo de autoridad, esto es, autonomía política, a las comunidades locales más reducidas.

#### **1.2.2.1. Descentralización política**

Descentralización política se refiere a las modificaciones inducidas en la estructura y en el aparato del Estado, que producen una traslación política-jurídica de competencias del centro del Estado hacia los ámbitos no centrales, en cuanto al origen, la adscripción y el radio de acción de los sujetos que ejercerán el poder político. Esto es con el fin de aumentar la influencia política de quienes viven en ámbitos no centrales.

### **1.2.2.2. Descentralización administrativa**

Como forma de organización de la administración pública federal, descentralizar no es independizar sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa; al mantener el poder central, este conserva limitadas facultades de vigilancia y control.

Descentralizar dice Waline, es retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menor generalmente, es decir, de competencia territorial menos amplia (autoridad local) y es de competencia especializada por su objeto.<sup>19</sup>

El sistema descentralizado adopta un régimen jurídico especial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, bajo las siguientes formas:

- a) La descentralización administrativa por región o territorial que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales, es para nuestro objeto de estudio la forma de mayor interés.
- b) La descentralización técnica o por servicio, se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos.
- c) La descentralización económica o por concertación se entiende al hecho en el cual el Ejecutivo transfiere recursos económicos que están bajo su poder a las administraciones estatales y al traspaso de responsabilidades del gobierno a los estados, cuando ambas entidades soberanas así lo convienen.

La descentralización administrativa, dice Andrés Serra Rojas, es la técnica de organización

---

<sup>19</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Glosario de Términos Administrativos. México, D.F., 1972, p.58.

jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.<sup>20</sup>

La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los poderes estatales frente a los poderes federales.

Estos conceptos son importantes, ya que se desea demostrar que la descentralización administrativa ha favorecido la consolidación de la centralización política, quedando en un plano secundario la descentralización política y que esta se vea entorpecida por la primera.

### **1.3. Concepto de control**

El control es aplicable al campo de la política, del derecho, de la economía, de la administración, de la cibernética, y en las ciencias experimentales; puede significar regulación, fiscalización, comprobación, registro, vigilancia, dirección, guía, y freno. Detengámonos en el control político y administrativo por ser éstos los de mayor interés para nuestro objeto de estudio.

Si seguimos la clasificación que Karl Lowestein del control político en regímenes democráticos tendremos, por una parte, el control horizontal (constitucionalidad, relación y facultades parlamento-gobierno, tribunales-gobierno y parlamento, y el comportamiento del electorado frente al gobierno y al parlamento ) y por la otra, el control vertical (federalismo, garantías de las libertades individuales y pluralismo). Estas formas de control político

---

<sup>20</sup> SERRA ROJAS, ANDRÉS. Las Formas de Organización Administrativa Federal. Revista de Administración Pública, No. 31/32, INAP, México, D.F., 1977, p. p. 170-171.

mantiene el espíritu de la división de poderes y la teoría de pesos y contrapesos que dieron origen al Estado burgués moderno.

En palabras de Lowenstein, tendríamos que: "La clasificación de un sistema político como democrático constitucional depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas, por medio de las cuales el ejercicio del poder político está distribuido entre los detentadores del poder, a través de los cuales éstos estén sometidos al control de los destinatarios del poder, constituidos (.....) en detentadores supremos."<sup>21</sup> Es importante este tipo de control para nuestro tema, por lo que se desarrolla lo referente al régimen jurídico de control estatal.

En el ámbito administrativo el control se define como: "El proceso cuyo objetivo es la detentación de los logros y desviaciones para evaluar la ejecución de programas y acciones y aplicar las medidas correctivas necesarias. La acción de control puede producirse permanentemente, periódica o eventualmente durante un proceso determinado o parte de éste, a través de la medición de los resultados."<sup>22</sup>

En fechas recientes se ha introducido el concepto del control de gestión como parte del control administrativo. Se le considera un instrumento que auxilia a la alta gerencia a conocer el estado operativo de su organización mediante el seguimiento de las actividades, basado en la evaluación integral y sistemática del comportamiento de las principales variables e indicadores, apoyándose en los cuadros o tableros de mando, las cartas periódicas y los balances de los puntos fuertes y débiles de la organización.

---

<sup>21</sup> LOWENSTEIN, KARL. Teoría de la Constitución. Edi. Ariel, España, 1979, p. 128.

<sup>22</sup> IBID., p. 149.

#### **1.4. El régimen jurídico del control estatal**

Se mencionó anteriormente que existe un control político para mantener los ámbitos de libertades y evitar el exceso de poder de los gobernantes. A continuación se señalarán algunos controles estatales de poder:

##### **a) La constitucionalidad**

En la aplicación del derecho, la garantía y la regularidad, son elementos importantes del Estado de derecho, sin embargo no basta decir que todo Estado por su connaturalidad con el derecho es mecánica y automáticamente un Estado de derecho. Esta fórmula implica un compromiso fundamental: el poder político, para mantener en condiciones el equilibrio entre la libertad y el orden normativo, se somete a éste y no traspasa sus mandatos; el propio orden jurídico encarna satisfactoriamente en cada época, los valores de la justicia y la libertad en que pretende servir.

##### **b) Control Legislativo del Poder Ejecutivo**

Esta relación de control se dá porque el Poder Legislativo es el que detenta la soberanía y se encarga de que el Poder Ejecutivo aplique las leyes elaboradas por el primero. Entre las técnicas de control más recurridas por parte del Legislativo al Ejecutivo están: control presupuestario, el veto legislativo, las leyes generales, las auditorías, el derecho de solicitar las audiencias explicatorias de los funcionarios de alto nivel y la revisión de la cuenta pública.

##### **c) Control jurisdiccional al Poder Ejecutivo y al Legislativo**

En regímenes democráticos el Poder Judicial vigila que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, cumplan con la ley.

#### d) Federalismo

Se ha mencionado que el federalismo es una forma de organización política, cuyo objetivo es asegurar libertades y garantías individuales. En este orden de ideas, Constant sustentó que: " La libertad es el derecho de influir sobre la administración del gobierno, sea para representaciones, peticiones y demandas que la autoridad esta obligada a tomar en consideración."<sup>23</sup>

No es extraño que Madison, uno de los federalistas estadounidenses, agrupe las facultades conferidas a la federación en cuatro grupos: 1) Las facultades que se confieren al gobierno general para la regulación con países extranjeros; 2) Las facultades que se otorgan para la seguridad contra el peligro externo; 3) Las facultades dadas al gobierno federal para mantener la armonía y las relaciones adecuadas entre los estados; y 4) Las facultades que se confieren a la unión sobre objetos de utilidad general. Más aún Alexis de Torqueville llega a afirmar que en el federalismo se refiere al gobierno federal como excepción y al gobierno de los estados como la regla común.

Por último, cabe resaltar que la participación de las entidades federales en los asuntos de la nación se dá bajo el principio de la coigualdad al momento en que la composición del Senado representa por igual a cada uno de sus miembros, por una parte, y la representación que se tiene en la Cámara de Diputados, por la otra..

#### 1.5. Conceptualización de la Administración Pública

La conceptualización de la administración pública tiene como objeto enmarcar su organización y funcionamiento, para contar con los elementos que determinan su participación en el fenómeno de centralización y descentralización del poder y control del Estado.

---

<sup>23</sup> CONSTANT, BENJAMÍN. La Libertad de los Antiguos Comparada con la de los Modernos. CELA-UNAM, Serie No. 36, México, D.F., 1978, p. 8-9.

La administración pública se considera la parte más dinámica de la estructura estatal, la que actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y, según Colmerio, "acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre."<sup>24</sup>

El origen y existencia de la administración pública se puede establecer en Egipto en la época de Ramsés, con el manual de jeraquía.<sup>25</sup> En China 500 A.C., existió un manual de organización y gobierno.<sup>26</sup> En Grecia y Roma también se observaron estructuras administrativas.<sup>27</sup>

Desde luego en la Edad Media y en el Renacimiento hubo sistemas de administración que se fueron perfeccionando y agrandando cada vez más. Así la administración pública moderna ha visto extendida su estructura y misiones o cometidos que, podríamos decir, corren paralelos con la ampliación de la actividad del Estado.

La administración es considerada como una ciencia social que tiene como fin último el satisfacer las múltiples necesidades por medio de un esfuerzo conjunto, ya que el hombre no solamente será el medio, sino el fin último de la administración

Como señala Omar Guerrero en el libro *La Administración Pública del Estado Capitalista*: "la identidad de la administración pública descansa en el divorcio Estado y sociedad; necesidad de mediación entre Estado y sociedad; la doble mediación, las clases como mediación entre sociedad y Estado y la administración como mediación Estado y sociedad

---

<sup>24</sup> COLMERIO, MANUEL. Derecho Administrativo, 3a. edición, Madrid, 1965, t. I, p.8.

<sup>25</sup> MONTET, PIERRE. La Vida Cotidiana en el Antiguo Egipto, Edición Mateu, p.227.

<sup>26</sup> JIMENEZ CASTRO, WILBURG. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, Edí. F.C.E., México, 1966, p.17.

<sup>27</sup> GALVAN ESCOBEDO, JOSÉ. Tratado de la Administración General, Publicaciones Espac, San José, Costa Rica, 1962. Sobre la Evolución de la Administración, véase también Monsalve S. Trujillo, "Elementos de una Proposición para el Estudio de la Evolución de la Administración Pública, Revista Venezolana de Administración Pública, Caracas, 1977, p. 36-39.

y, la organización bipolar de la mediación: las clases sociales en el Legislativo y la administración pública dentro del Ejecutivo."<sup>28</sup>

Consecuentemente la administración pública en el sistema capitalista se caracteriza por cuatro atributos: "Es una de las formas de mediación entre Estado y sociedad, sociedad y Estado; es la delegación del Estado en la sociedad; esta organizada en el Ejecutivo y, es el gobierno en acción; la acción del Estado en la sociedad civil."<sup>29</sup> "...Y su desarrollo está regido por las leyes del capitalismo... la primera ley de la administración pública, consiste en su subordinación al crecimiento de las fuerzas productivas, al desarrollo de la productividad material. La segunda, establece que su desarrollo esta condicionado por la lucha de clases y las revoluciones burguesas acontecidas del siglo XVI a la fecha. Y la tercera, enuncia la relación del eclipse del Poder Legislativo y el auge del Poder Ejecutivo, con la formación de la administración pública como una institución política sustantiva y peculiar..."<sup>30</sup>

Así la administración pública comprende una doble naturaleza, la dirección administrativa que implica armonizar y coordinar el desarrollo de la producción social, "...como ejercicio de funciones públicas, consiste en la realización de actividades colectivas en las cuales se sustenta la sociedad y, por lo tanto el Estado... Como dirección política, la administración pública, el divorcio del Estado y Sociedad, expresando la autonomía relativa del Estado... El dominio político brota de la independencia del Estado fuerte frente a la sociedad, del antagonismo de clases, de la desigualdad social..."<sup>31</sup>

Es un hecho que día a día la administración pública, acrecenta sus agencias, oficinas, departamentos o unidades administrativas, así como el personal de éstas y los medios

---

<sup>28</sup> GUERRERO, OMAR. La Administración Pública del Estado Capitalista. Edi. Fontamara, México, 1995. p. 214.

<sup>29</sup> *IBID.* p. 214.

<sup>30</sup> *IBID.* p. 215.

<sup>31</sup> *IBID.* p. 215.

materiales con que cuenta. Sociológicamente podemos considerar que el aumento de población, el avance tecnológico y científico y la búsqueda de metas para el progreso y bienestar de la sociedad, han provocado que la administración pública actúe en campos que le eran desconocidos; por tales razones se ha acrecentado también la problemática a que se enfrenta.

Para hacer frente a esas actividades el Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con los nuevos cometidos, así surgen nuevas secretarías y departamentos de estado, o bien, nuevas figuras jurídicas y estructuras administrativas que antes eran desconocidas como la descentralización, la desconcentración, las empresas públicas y el fideicomiso público, sector al que autores como James W. Landis,<sup>32</sup> han denominado como un nuevo poder administrativo diferente al de los clásicos poderes del Estado, que tradicionalmente se consideraban como la únicas formas de división y organización del poder.

Por tanto, en un sistema federal como el nuestro, la administración pública moderna tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la diversidad de órganos que la integran, así como con la organización de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales.

Es conveniente sistematizar la estructura de la administración pública, sus relaciones entre sí y con los otros poderes y órganos del estado y, sobre todo, regular con mayor precisión lo que denominan sector descentralizado, constituido por una diversidad enorme de organismos públicos, que no tiene una estructura perfectamente definida.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> LANDIS, JAMES W. *El Poder Administrativo*. Edi. De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1951.

<sup>33</sup> PÉREZ RODRÍGUEZ, CAROLINA. *Historia de las Ideas sobre la Administración Pública*, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, vol. I, 1968-1969, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1971.

El concepto de administración pública se puede sintetizar como la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo; tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial); su acción es continua y permanente y siempre persigue el interés público. Adopta una forma de organización jerarquizada.

La administración pública puede estudiarse desde dos puntos de vista: el orgánico y el funcional o dinámico. Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todas las unidades administrativas que directa o indirectamente dependen de él. Estructuralmente, la administración pública federal está constituida por el Presidente de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados y descentralizados, los empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos.

La administración pública local está constituida por el gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o de empresas estatales.

En cuanto al ayuntamiento, instancia político-administrativa en el ámbito municipal, se observan los mismos principios señalados en los casos del Ejecutivo federal y estatal.

Desde el punto de vista funcional, la administración pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman este sector. En este sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. Así los fines del estado, son múltiples y complejos; para su consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera ordenada, lo que se logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados.

Para realizar su actividad la administración pública cuenta con una estructura jurídica; con elementos materiales, es decir, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su

disposición y, el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios en la administración.

#### **Clasificación de la Administración Pública**

- 1) Activa y contenciosa
- 2) Directa, indirecta
- 3) Federal, estatal y municipal
- 4) Centralizada, desconcentrada, descentralizada, empresas estatales y sociedades mercantiles de estado y fideicomisos públicos.

1. Este es un concepto muy propio de la doctrina francesa, la administración activa es la que funciona normalmente y depende del Poder Ejecutivo conforme a la competencia que le señala el orden jurídico. La contenciosa supone la existencia de tribunales administrativos que dirimen controversias entre el Estado y los particulares por actos de aquél, que lesionen los intereses de éstos.

En México ejemplos de tribunales administrativos, los tenemos en el Tribunal Fiscal de la Federación y en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (creado por la ley y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1971).

2. La administración directa es la que ejercen los órganos centralizados dependientes del Poder Ejecutivo, según veremos más adelante. La administración indirecta, o paraestatal es la que se realiza a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal u otras instituciones.
3. La federal, estatal y municipal. Esta clasificación atiende a los tres niveles territoriales que tradicionalmente ha manejado el sistema programático mexicano, además de ser legalmente la clasificación empleada en la Constitución Mexicana. Como ya se

menciono, estos tres niveles representan también las jerarquías administrativas del Estado Mexicano.

4. La administración centralizada, dependiendo del sistema económico de que se trate, se refiere al grado de control que se tenga tanto sobre el modo de producción preponderante, como sobre las relaciones correspondientes a ese modo de producción.

La desconcentración es una política administrativa que favorece paradójicamente a la centralización del poder, ya que a través de aquella, esta última afianza su control y dominio sobre los recursos tanto materiales como humanos de una región o estado determinado.

La administración descentralizada es la que ejercen los organismos federales en las diferentes entidades de la República Mexicana a través de una delegación de poderes o una burocracia representativa, que se encarga de llevar a efecto las políticas y funciones encomendadas en los tiempos y bajo los presupuestos previamente establecidos por el gobierno central o federal.

Tanto las empresas como las sociedades mercantiles del Estado son medios de que se vale un gobierno central para controlar los recursos existentes en todo el país, así como para allegarse ingresos y divisas que permitan el autofinanciamiento de la actividad pública; en teoría, éstas deberían ser la fuente principal del presupuesto gubernamental, sin embargo dista mucho de ser un planteamiento verdadero.

Finalmente, dentro de esta clasificación, el fideicomiso público es en los últimos tiempos un instrumento administrativo que ha crecido gracias a la amplia canalización de recursos, dirigidos a una actividad o sector productivo en especial, diversificando las formas de control, llegando inclusive a implantar mecanismos propios de las empresas privadas, es decir, orientándolos con fines de lucro y racionalidad económica,

condicionantes que se han venido viciando a través de la historia de la empresa pública en México.

Asimismo, un aspecto innovador de los fideicomisos es el manejo directo y oportuno de los presupuestos financieros, que garantiza la operación de los programas o proyectos a ellos encomendados.

La administración pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente. es decir, organizarse para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado a través de la evolución de la administración pública, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

La organización administrativa es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr unidad de acción, de dirección y de ejecución en la actividad de la propia administración encaminada a la consecución de los fines del Estado.

#### **1.6. La jerarquía centralizada como mecanismo de coordinación de las entidades públicas**

La centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, mando, acción y ejecución.

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen; y entre ellos existe un orden jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las secretarías, departamentos de estado y la

Procuraduría General de la República; y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada secretaría, departamento de estado y procuraduría.

Esa unidad se aprecia a través de la relación jerárquica, que es el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la administración pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares (personas físicas) de los mismos.

La relación de jerarquía y la existencia de líneas de autoridad, a que llevan las decisiones sobre la planeación, dirección, hasta la ejecución, coordinación y control, existen no sólo en la administración pública y en todas sus variantes de estructura formal, sino también en las empresas privadas donde es evidente que se dan las escalas jerárquicas desde los cuerpos colegiados de máxima autoridad interna, hasta los puestos de más baja categoría.

En el Poder Ejecutivo la relación jerárquica es un instrumento jurídico, político y administrativo, que se presenta en todas las formas de organización, la centralista y paraestatal.

Como vínculo jurídico la relación jerárquica no existe en un ordenamiento determinado; hay que estudiarla a través del análisis de la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las leyes orgánicas y especiales, que regulan las actividades de cada unidad administrativa, los reglamentos interiores de trabajo, las circulares, los decretos y demás disposiciones que regulan las relaciones internas entre los funcionarios, empleados y trabajadores de la Administración Pública Federal, y por similares disposiciones, si se trata de las entidades federativas y de los municipios.

La relación jerárquica trae como consecuencia la agrupación de los órganos centralizados, su diferencia por grados o categorías, atribución de competencia según su grado y

superficie territorial donde se ejerce, y dependencia de los inferiores respecto con los superiores.

De acuerdo con la relación jerárquica la mayoría de los autores coinciden al afirmar que implica una serie de derechos y deberes entre los funcionarios, que se expresan con el nombre de "poderes" entre el superior y el inferior.

**Poderes que implican la relación jerárquica:**

1. Poder de decisión
2. Poder de nombramiento
3. Poder de mando
4. Poder de revisión
5. Poder de vigilancia
6. Poder disciplinario
7. Poder para resolver conflictos de competencia

**1. Poder de decisión:**

Es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la administración pública. Decidir es ejecutar un acto volitivo para resolver, en sentido positivo, negativo, o de abstención.

El poder de decisión es amplísimo, pues comprende dar orientación y sentido político a la actividad de la administración pública, hasta las cuestiones de mero trámite que entrañan el ejercicio de ese poder. Se decide el nombramiento de: funcionarios, utilización de los medios materiales de la administración, política financiera, política energética, política educativa, destino de los inmuebles, actividades de los subordinados, carácter de la legislación administrativa, respuesta que se dé a las peticiones de los particulares, etcétera.

## **2. Poder de nombramiento:**

El Presidente tiene facultad discrecional para designar a sus colaboradores inmediatos, nombrar a los secretarios de estado, Jefe del Departamento del Distrito Federal y al Procurador General de la República; también a los directores de los principales organismos descentralizados y empresas del estado (Art. 89, fracs. II, III, y IV de la Constitución).

El nombramiento se hace de acuerdo con la capacidad, los conocimientos prácticos o técnicos, experiencia, etc. La facultad de nombramiento es una cuestión subjetiva que impone al nombrado obligaciones de lealtad y obediencia hacia el Presidente; es además de una relación jurídico-laboral, una relación personal.

La facultad de nombramiento es el principio que establece el punto de partida de la relación jerárquica, porque a través del nombramiento se establece un vínculo jurídico-laboral entre el Presidente y los funcionarios; además conserva su facultad de remoción en los funcionarios del más alto nivel.

## **3. Poder de mando:**

Es la facultad de ordenar a los subordinados la realización de actos jurídicos o materiales, puede revestir cualquier aspecto verbal o escrito, a través de memorandas, oficios, circulares, acuerdos, telegramas, etc. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario empleado bajo su mando.

Se ha sustentado que el grado de obediencia del funcionario o empleado subalterno debe ser total o no; en este caso, él sería el que gobernara y, en el primero, se llegaría hasta la comisión de delitos. En los empleados de base el poder de mando se obedece si se refiere a la materia, si está dentro de sus facultades, de su competencia y dentro de las horas de servicio. Si no se obedece la orden, se da lugar a la terminación del nombramiento.

## **4. Poder de revisión:**

Es la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los

subordinados, se puede ejercitar a través de actos materiales o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a la revocación, modificación o confirmación de esos actos.

En el poder de revisión se actúa de oficio, porque es parte de la competencia de la autoridad superior; es un derecho y una obligación revisar los actos del inferior.

Es pertinente aclarar que el poder de revisión no es un medio de impugnación de los actos de autoridad que lesionen a los particulares; es un instrumento de administración.

El recurso de revisión, es decir, la inconformidad de particulares frente a actos de la administración (que no debe confundirse con el concepto que estamos estudiando: ya que éste se realiza en los tribunales contenciosos administrativos), sí es un medio de impugnación a favor del administrado pero, según la teoría dominante, debe: a) estar previsto en la ley; b) tramitarse siempre a expulsión de parte interesada; c) interponerse dentro de un plazo previsto en la ley; d) ofrecerse y desahogarse pruebas; e) alegarse conforme a derecho, y f) la autoridad superior está obligada a dictar resolución en cuanto a revocar, modificar o confirmar el acto recurrido.

#### 5. Poder de vigilancia:

Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar material o jurídicamente a los subalternos. Cuando se comprueba que los subordinados faltan al cumplimiento de sus labores, surge una serie de responsabilidades administrativas, civiles, y/o penales.

#### 6. Poder disciplinario:

Este poder es consecuencia de los poderes de vigilancia y revisión; de éste deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimiento e ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento y suspensión, hasta el cese del servidor, cuando la gravedad de la falta así lo amerite.

#### **7. Poder para resolver conflictos de competencia:**

Puede suceder que exista conflicto de competencia entre dependencias y entidades de la administración pública, por ejemplo, entre la Secretaría de Comercio y la de Hacienda y Crédito Público, sobre el tratamiento que deba darse a la interpretación de ciertos artículos; el Presidente tiene facultad para decir a quien corresponde la competencia a través de la Secretaría de Gobernación de acuerdo con el Artículo 27 de la LOAPF, del 29 de diciembre de 1982.

Asimismo, suele ocurrir que al interior de una misma secretaría, dos oficinas planteen conflictos de competencia, entonces corresponde resolver la cuestión al Secretario del ramo mediante el acuerdo correspondiente.

Es través de estos poderes como se logra la unidad de acción, de mando y la coordinación de todos los órganos de la administración pública para la realización de los fines del Estado.

#### **1.6.1. La estructura de la administración pública**

La estructura de la administración pública es la forma organizada de carácter jurídico funcional que adopta el Gobierno Federal a través del Poder Ejecutivo, en coordinación con los poderes Legislativo y Judicial para darles validez y sanción social.

Como ya se mencionó, atendiendo a los aspectos territoriales, la estructura administrativa jurídicamente está dividida en tres grandes apartados:

- 1.- Gobierno Federal
- 2.- Entidades federativas o gobierno locales
- 3.- Municipios o gobiernos municipales

El Gobierno Federal se conforma por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial con base a los señalado por el Artículo 49 Constitucional. Al Poder Ejecutivo lo representa el

Presidente de la República, y los órganos que dependen directamente de él, tales como los gabinetes sectoriales que reciben órdenes y entregan informes directamente al Presidente. También dependen del Ejecutivo todos los organismos públicos que indirectamente le informan a través de sus representantes funcionales. Al Poder Ejecutivo Federal se le atribuye principalmente la realización de las actividades destinadas a la administración pública.

Dentro del Gobierno Federal, el Poder Legislativo está representado por el Congreso de la Unión y las dos cámaras que lo forman: de diputados y de senadores. El Congreso de la Unión, vocero de la opinión pública y juez del Poder Ejecutivo, dentro de la administración pública representa el organismo que puede orientar la política gubernamental hacia la centralización, o hacia la descentralización. Constitucionalmente, el Congreso de la Unión es el poder que sanciona las políticas socioeconómicas orientadas hacia el beneficio social. El Congreso de la Unión y sus dos cámaras son el reflejo de las condiciones imperantes de un sistema político.

El Poder Judicial, tercer elemento conformante del Estado federal es el encargado de hacer que se cumplan los mandatos y sanciones que se acuerden y pongan en ejecución por los otros dos poderes ya descritos. Este elemento se conforma de: la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de los tribunales colegiados de circuito en materia de amparos; de los tribunales unitarios de circuito en materia de apelación y por los juzgados de distrito y jurado popular federal. Estas cuatro instancias jurídicas son la parte más vulnerable de la administración pública, ya que en ellas recae la responsabilidad de sancionar toda inadaptación o rebeldía hacia el Estado nacional vigente, no importa si se deban a fallas propias del sistema administrativo implantado. Por otro lado, la defensa de los intereses ciudadanos es otra de las funciones que le corresponde sancionar a este tercer poder, las cuales se supeditan al interés general de la sociedad.

Las entidades federativas son parte integrante de la Federación, de acuerdo con los artículos 42 fracción I, 43 y 44 de la Constitución Federal y los respectivos de las constituciones

locales. En ellas se establecen sus elementos como territorio, población, orden jurídico y órganos de gobierno que, de acuerdo con la Constitución Federal y las constituciones locales son los poderes; asimismo cada entidad federativa tiene personalidad jurídica propia, como ente de derecho público y en adición a ello, tanto la Constitución federal como la respectiva de cada estado, reafirman el principio político del pacto federal: su libertad y su soberanía.

Sin embargo, y de acuerdo con la doctrina constitucional más actualizada, se considera que son estrictamente soberanos en el sentido ortodoxo de esta palabra, ya que tienen una serie de limitaciones establecidas en el pacto federal, precisamente para constituir una entidad jurídico-política de mayor envergadura, que es el Estado federal: las limitaciones están consignadas en los Artículos comprendidos del 116 hasta el 122 de nuestra Carta Magna.

De acuerdo con prácticas más recientes del federalismo, la doctrina considera, que el concepto que debe aplicarse teóricamente para explicar la acción de las autoridades locales en su territorio es el de autonomía y no de soberanía, aunque en nuestros códigos políticos federales y locales se establece lo contrario.

Si analizamos las bases establecidas en nuestra Constitución Federal (Artículos 115 y 116), los estados adoptan en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular y dividen su territorio política y administrativamente en municipios. Para su ejercicio el supremo gobierno de la entidad se divide en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El lugar de residencia oficial de los poderes es la capital del estado. El Poder Ejecutivo se deposita en un gobernador constitucional del estado. El Poder Legislativo del estado se deposita en una asamblea denominada congreso del estado y el Poder Judicial en el tribunal superior de justicia, en jueces de primera instancia y en jueces menores.

Las entidades federativas o gobiernos locales tienen la misma estructura organizativa de los

tres poderes descritos en el gobierno federal: poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con algunas variantes importantes propias de su carácter dependiente hacia el sistema administrativo central, que a continuación se menciona:

El Poder Ejecutivo representado por el gobernador del estado, mantiene cierta autonomía que le confiere la propia capacidad económico-productiva y de los recursos con que cuentan en sus divisiones territoriales. Asimismo, cierta capacidad de decisión autónoma consagrada en la constitución, leyes y reformas a éstas, que hace más funcional la operación del sistema administrativo federal.

El tercer nivel es el municipio; en él la instancia encargada del gobierno y la administración es el ayuntamiento, órgano colegiado deliberante que está integrado por un presidente municipal, por uno o dos síndicos y por regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, cuyo número está en función de indicadores poblacionales. El ayuntamiento se auxilia para el mejor desempeño de sus atribuciones en áreas administrativas que dependen directamente del presidente municipal. Aunque parezca lo contrario el municipio es la instancia más importante en cuanto a factores productivos, sin embargo, dadas las condiciones actuales, no pertenece al esquema administrativo preponderante. Dentro de una estructura administrativa funcional, el municipio constitucionalmente es la célula promotora del desarrollo socioeconómico.

En resumen, podemos decir que el Estado Mexicano, desde el punto de vista constitucional, es una federación constituida por las entidades federativas y el Distrito Federal; a la vez existe la federación como un ente soberano; las entidades federativas son autónomas para organizar su régimen interno y dentro de ellas, existe la estructura político administrativa fundamental que es el municipio. Así se configuraron las tres esferas de competencia: la federal, la estatal y la municipal.

A continuación, se presenta un esquema de la estructura organizativa de la administración pública, en sus tres niveles de competencia:

ESTADO GOBIERNO	GOBIERNO FEDERAL	PODER EJECUTIVO	PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y ORGANOS QUE DEPENDEN DIRECTAMENTE E INDIRECTAMENTE	SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, ETC
		PODER LEGISLATIVO	CONGRESO DE LA UNION	CAMARA DE DIPUTADOS   COMISIONES CAMARA DE SENADORES, COMISION PERMANENTE   COMISIONES
		PODER JUDICIAL	SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, TRIBUNALES JUDICIALES DE CIRCUITO EN MATERIA DE AMPAROS, TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA DE APELACION, JUZGADOS DE DISTRITO Y JUZGADO POPULAR FEDERAL	
ENTIDADES FEDERATI- VAS	GOBIERNO LOCAL	PODER EJECUTIVO	GOBERNADOR DEL ESTADO Y ORGANOS QUE DEPENDEN DIRECTAMENTE E INDIRECTAMENTE	SECRETARIAS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, ETC.
		PODER LEGISLATIVO	CAMARA DE DIPUTADOS	COMISIONES
		PODER JUDICIAL	TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA: JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA, JUZGADOS MENORES Y DE PAZ.	
MUNICIPIO	GOBIERNO MUNICIPAL	AYUNTAMIENTOS	PRESIDENTE MUNICIPAL	DEPENDENCIAS INFERIORES
			REGIDORES, MUNICIPES Y SINDICOS	

NOTA: ESTE CUADRO RESUMEN FUE TOMADO DEL LIBRO DE ACOSTA ROMERO MIGUEL TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA 1984

### **1.7. La institucionalización del poder central.**

El Estado moderno, como el Estado nacional, está basado en la centralización política heredada por el Estado absolutista y la Escuela Cameralista.

Históricamente, se ha demostrado que la centralización se asocia con el crecimiento del absolutismo real, la expansión de la burocracia y el deterioro de la economía local.

La disolución del Imperio Carolingio durante el siglo X, significó a la vez la implementación del Sacro Imperio Romano Germánico con sistema político propiamente alemán. El imperio cobijó desde entonces a todos los pueblos de habla germana. A partir del siglo XVI, las comarcas geográficas más grandes fueron tomando la forma de principados semi-autónomos. La historia del imperio es la historia de su gradual disolución, en tanto que la de los principados es la de su liberación y lucha por su hegemonía.

Una condición previa para la centralización fue la diferenciación de la administración pública de la administración del patrimonio del rey. Ello dio lugar a un cuerpo de funcionarios cuya carrera u oficio tendió a profesionalizarse y se constituyó en una escuela que se denominó Cameralista.

El Cameralismo fue un movimiento exclusivo de los países alemanes entre los siglos XVI y XVII. Originalmente, era la rutina de las oficinas en las cuales los empleados de los gobiernos, principalmente de los departamentos fiscales, hacían su trabajo, es decir, constituyó los procedimientos gubernamentales sistematizados. Esta escuela logró un estadio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo con vistas de potenciar el poder del Estado absolutista.

La profesionalización de la burocracia estatal, requisito para la centralización, consideraba la política y la policía como base de su sistematización. La primera tuvo como fin asegurar la felicidad del estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su

poder tanto como fuera posible; la segunda, garantizar la seguridad de la república tanto exterior como interior.

La centralización fue una condición y una consecuencia del Estado moderno. Así tenemos que para Montesquieu el gobierno federal es: "una convención, mediante la cual las entidades políticas se prestan a formar parte de un Estado más grande, conservando cada una su personalidad. Es una sociedad de sociedades, que puede engrandecerse con nuevos asociados hasta constituir una potencia que bastase la seguridad de todos los que se hayan unido."<sup>34</sup>

La convivencia de una república federativa, dijo Montesquieu, consistía en su capacidad de enfrentarse al exterior sin tener el peligro de perder su integridad o de corromperse internamente; el pacto de convenir entre las provincias que la integran eliminando la ambición y la avaricia que pudiera darse entre ellas; y su consolidación y unificación al participar de los asuntos nacionales y locales que les competa.<sup>35</sup>

En el libro *El Federalista*, Hamilton Jay insistía que la unión defendería y perpetuaría a las colonias. A su vez, opinaba que la unión desde el punto de vista fiscal era conveniente, toda vez que el floreciente comercio americano aumentaba la capacidad tributaria. Madison agregaba que el gobierno federal no asumiría todo el poder de hacer y administrar las leyes, se limitarían sus funciones a aciertos que concernieran a todos los miembros de la república; en contraparte, los gobiernos subordinados estarían facultados en todas las demás funciones, conservando la autoridad en el ámbito correspondiente y en donde la unión trataría de establecer el equilibrio en todas las partes.<sup>36</sup>

Como puede apreciarse, la institucionalización de la centralización tiene raíces históricas y su existencia está fundamentada en condiciones que tuvieron que afrontar los estados. No

---

<sup>34</sup> CITADO Y COMENTADO POR GUERRERO O. OMAR, Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista, Edi. Fontamara, México, 1986, p. 24.

<sup>35</sup> *IBID.*, p. 126.

<sup>36</sup> HAMILTON, JAY, El Federalista, F.C.E., México, 1974, p.12.

obstante. como se demostrará, la centralización excesiva es perjudicial para el desarrollo de las fuerzas políticas, económicas y sociales, una vez que se ha consolidado el Estado-nación y, sobre todo, cuando se ha logrado cierto grado de desarrollo.

Para dar sustento a lo anterior, se expone en el capítulo II, el proceso de centralización en México y el origen y papel de la administración pública como un instrumento más de control y poder del Estado.

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES DE LA CENTRALIZACION, COMO FORMA DE CONTROL ESTATAL EN MEXICO

A principios del XIX, en las naciones europeas se había consolidado el liberalismo como expresión ideológica del capitalismo; el Estado nacional se había impuesto a los intereses provinciales; la revolución industrial se favorecía desde el Parlamento Británico, ampliando con ello el mercado mundial. Francia que se sacudía el régimen monárquico aristocrático, había llevado a cabo su revolución política, sancionando la noción del interés general representativo del "Tercer Estado," los derechos del hombre y del ciudadano. No obstante, España acentuaba su absolutismo monárquico y su centralismo administrativo, aislándose de la revolución tecnológica, económica y política. El poder central de esa nación limitó y contuvo los poderes locales, reprimiendo el espíritu emprendedor de las provincias. El desarrollo del capital fue supeditado al status nobiliario, aristocrático y clerical.

#### 2.1. Epoca Colonial

En la Nueva España, la conquista destruyó progresivamente la organización económica, política y social de los indígenas y dio paso a la instauración de nuevas formas de producción y organización del gobierno. Este suceso, trascendental en la historia de México, marcó el inicio de una tendencia centralista que perduró tres siglos continuos.

En la Conquista, los soldados españoles ocuparon enormes territorios en los cuales vivían numerosas comunidades indígenas con grandes núcleos de población. Esta primera fase de la ocupación violenta tuvo como características el establecimiento de una centralización de tipo militar, la cual se fue ampliando al aspecto burocrático, al religioso y al fiscal, entre otros.

El conquistador Hernán Cortés comprendió el carácter centralizado del mundo azteca, pues impone una nueva hegemonía sobre el espacio conquistado, e inicia la construcción de la nueva ciudad, de la que algunos llamarían "Ciudad de los Palacios," precisamente sobre las ruinas de la gran Tenochtitlán.<sup>37</sup>

Los grupos españoles influyeron en los más diversos aspectos de la organización económica, política y social de la Nueva España: trajeron una nueva religión, un nuevo idioma y por supuesto numerosas instituciones políticas y sociales, mismas que se desarrollaron de manera limitada, pero que finalmente constituyeron la base más importante de la estructura social de las nuevas regiones.<sup>38</sup>

Además de su influencia, los conquistadores militares mantuvieron con algunas modificaciones, algunas estructuras sociales y de poder autóctonas, con el fin de incluirlas en la organización político-administrativa de las tierras conquistadas.<sup>39</sup> De esta manera las instituciones que se establecieron en los territorios conquistados constituyeron el producto de una mezcla entre las instituciones precolombinas y las españolas, pero con el aparente predominio de las características de estas últimas.

Para organizar el territorio, los conquistadores promovieron una forma de organización de nominada provincia. En la recopilación de Leyes de Indias se encuentra la distinción entre las provincias mayores y menores, sin embargo en dicha distinción no se fijaron los límites correspondientes a cada una de ellas. La legislación correspondiente se elaboraba en la metrópoli, en función de la idea de centralización política. Además se incluyeron nuevas designaciones por urgencias militares, o en sobreposición a las antiguas demarcaciones

---

<sup>37</sup> COULOMB BOSC, RENE. "Políticas Urbanas en la Ciudad Central del Área Metropolitana de la Ciudad de México (1958-1983)," en Izamalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, No.9 julio-diciembre de 1983, México, 1983. Universidad Autónoma Metropolitana Izamalapa, p. 35.

<sup>38</sup> SERRA, ROJAS, ANDRÉS. Ciencia Política. La Proyección Actual de la Teoría General del Estado. 9a. Ed. Porrúa, S. A., 1988. p. 631.

<sup>39</sup> IBID., p. 655.

indígenas. En todo caso, las provincias surgieron como resultado de fenómenos históricos reflejados sobre el territorio.<sup>40</sup>

De manera muy similar a lo que ocurre en los primeros años de la Conquista, en cada una de las provincias sólo el mando militar tiene el poder. En las provincias el primer denominado (Comandante General) tiene iguales o mayores facultades que el Virrey de México,<sup>41</sup> a quien oficialmente se encuentra subordinados.

Para organizar el gobierno de la Nueva España, los españoles establecieron el Ayuntamiento cuyo principio fundamental es el autogobierno de las villas y las ciudades. Los ayuntamientos tuvieron siempre una vida precaria, coartadas por una complicada red de jurisdicciones y privilegios de tipo burocrático, nobiliario, eclesiástico y económico. En la Nueva España existió una sociedad jerarquizada, con un gobierno sin representatividad y bajo el dominio del Virrey y el Arzobispo.<sup>42</sup>

Durante los primeros años de la Conquista, los conquistadores no atienden las instrucciones emitidas por la Corona. Esta situación se modifica poco a poco en la medida que ésta y sus representantes consiguen centralizar para si las funciones de organización de la nueva sociedad. Dicha cuestión paulatinamente se amplía, al aumentar la función real en la toma de decisiones, y al existir un mayor control de los abusos de los conquistadores.<sup>43</sup> Cuando la Corona reprime las pretensiones de dominio de los conquistadores, termina la sociedad de éstos y se inicia la nueva sociedad Colonial.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> SERRA, ROJAS, ANDRÉS. Ciencia Política. La Proyección Actual de la Teoría General del Estado. 9a. Edi. Porrúa, S. A., 1988. p. 631.

<sup>41</sup> REYES HERÓLES, JESÚS. El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas. Caracterización y Vigencia. selección de textos de Adolfo Castañón y Otto Granados, México, F. C. E., S.E.P. (Lecturas Mexicanas No. 100) 1985, p. 63.

<sup>42</sup> PAZ, OCTAVIO. El Otro Filantrópico. Historia y Política 1971-1978. México. Edi. Joaquín Mortiz (Confrontaciones. Los Críticos), 1984, p. 58.

<sup>43</sup> MORENO TOSCANO, ALEJANDRA. "La Era Virreinal," en Daniel Costo Villegas et. al., Historia Mínima de México, México, 1981, El Colegio de México, p. 48.

<sup>44</sup> *IBID.*, p. p. 52-53.

De la misma forma como se inicia el proceso de centralización de las decisiones en manos de la Corona Española, en esos primeros años ésta reduce también la libertad de acción de las ordenes religiosas regulares, y las somete a la autoridad de los obispos.<sup>45</sup>

Por otra parte, la conquista espiritual de los indígenas modificó su vida. Los misioneros crearon las nuevas formas de organización comunitaria, y se constituyeron a sí mismos como el centro de la vida de los pueblos conquistados, en rectores de la actividad de la colectividad, y en generadores de las nuevas formas de cohesión social. Es el siglo XVI, el siglo de la Conquista, en el cual se rediseñan las relaciones sociales de los pueblos conquistados. Aquí la conquista militar y espiritual como integrantes de un nuevo proceso, determinan las líneas generales del desarrollo de la Nueva España.<sup>46</sup>

El centro fue la plataforma de los españoles para consolidar su dominio sobre la población y el territorio, y para imponer nuevas formas de explotación de los recursos. Al respecto la ciudad y el campo establecen un bloque de explotación conjunta de los recursos y de la población conquistada.<sup>47</sup>

Poco a poco, el centro aparece cada vez más como un espacio de legitimidad y poder, y simultáneamente con funciones precisas en el ámbito económico (concentrar, distribuir y servir como intermediario de las esferas productivas). El centro se convierte en la sede del poder real, en la residencia de los poderes reales españoles de mayor jerarquía (el Virrey en la cúspide, y más abajo los órganos encargados del ejercicio de la justicia y de la administración). No sólo domina a su espacio rural inmediato, sino al conjunto del territorio de la Colonia.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> MORENO TOSCANO, ALEJANDRA. "La Era Virreinal," en Daniel Cosío Villegas et al., Historia Mínima de México, México, 1981, El Colegio de México, p. 56.

<sup>46</sup> *IBID.*, p. 57.

<sup>47</sup> AGUIRRE, CARLOS. "La Constitución de lo Urbano: Ciudad y Campo en la Nueva España," en *Historias. Revista de la Dirección de Estudios Históricas del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, 1982, p. p. 31-33.

<sup>48</sup> *IBID.*, p. 39.

En la Nueva España existía de hecho un equilibrio en el uso del poder, pues la autoridad del Estado estaba limitada por la de la Iglesia. A su vez el poder del Virrey tenía frente a sí al de la Audiencia, y el Arzobispo el de las ordenes religiosas. En este sistema, los grupos populares no tenían una influencia directa, pero la división en el uso del poder y la pluralidad de las jurisdicciones obligaban al gobierno a buscar cierto consenso público.<sup>49</sup>

Ya en el siglo XVII, surge la hacienda y se consolida como la unidad principal de producción. La hacienda subordina, además de los dependientes directos del hacendado, a ranchos semi-autónomos y a comunidades indígenas de sus tierras.<sup>50</sup>

La acumulación de la hacienda implica el monopolio de la producción pero también al despojar a los indígenas de sus tierras, provoca la emigración de éstos hacia las ciudades y produce un aumento del número de consumidores de sus productos.<sup>51</sup>

Con la producción de la hacienda fue posible satisfacer la demanda interna creada por los mercados de la ciudad y de las minas.<sup>52</sup> En el mismo período, en la Ciudad de México surgió una clase de grandes comerciantes, los cuales monopolizaron las mercancías y productos importados provenientes del otro continente. Esta situación permitió la concentración de la actividad comercial en la capital de la Nueva España. De esta manera el monopolio comercial centralizado en la ciudad, determina el papel que esta desempeñará en toda la época Colonial.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> PAZ, OCTAVIO. El Ogro Filantrópico. Historia y Política 1971-1978, México, Edi. Joaquín Mortz (Confrontaciones. Los Críticos), 1984, p. 48.

<sup>50</sup> PEÑA, GUILLERMO DE LA. "Poder Local, Poder Regional: Perspectivas Sociopolíticas," en Jorge Padua y Alain Vanneph (compiladores), Poder Local, Poder Regional, México, El Colegio de México-Centre D'Estudes Mexicaines et Centramericaines, 1986, p. 28.

<sup>51</sup> MORENO TOSCANO, ALEJANDRA. "La Era Virreinal," en Daniel Cosío Villegas et. al., Historia Mínima de México, México 1981, El Colegio de México, p. 63.

<sup>52</sup> AGUIRRE, CARLOS. "La Constitución de lo Urbano: Ciudad y Campo en la Nueva España," en Historias. Revista de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1982, p. 32.

<sup>53</sup> MORENO TOSCANO, ALEJANDRA. "La Era Virreinal," en Daniel Cosío Villegas et. al., Historia Mínima de México, México, 1981, El Colegio de México, p. 63.

El mercado de la capital fue el primero que impulsó la formación a su alrededor de un cinturón de haciendas agrícolas y ganaderas.<sup>54</sup> Como consecuencia, más tarde el crecimiento de la población creó una complicada red de flujos comerciales en torno al centro. De este modo, la ubicación de la Ciudad de México tiene una posición radial, pues todas las mercancías que provienen de Europa y se desembarcan en Veracruz tienen que pasar necesariamente por el centro para distribuirse. Este hecho geográfico determinó una gran concentración demográfica, económica, cultural y política, y convirtió a la Ciudad de México en el centro vital de toda la nación.<sup>55</sup>

La concentración de la población en la Ciudad de México provocó la construcción de una gran red de transportes cuyo centro fue la propia ciudad. Esa red fue un foco de atracción para más población, lo que a su vez generó la necesidad de mayor transporte, con lo cual surgió una cadena aún inconclusa de causas y efectos.

Con todo lo anterior, en el siglo XVII, se definen las principales estructuras de la historia Colonial. Se consolida asimismo el esquema de la dominación cuando se define más o menos claramente los mecanismos de una economía dependiente.<sup>56</sup>

En el siglo XVIII, ocurren algunos cambios en la Nueva España. Esta amplía su territorio y su población se enriquece; cambia de sistema político, genera un nuevo grupo social, etc. En resumen se crean las condiciones necesarias para que la Colonia realice su vida independiente de la metrópoli.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> AGUIRRE, CARLOS. "La Constitución de lo Urbano: Ciudad y Campo en la Nueva España," en *Historias*. Revista de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1982, p. 32.

<sup>55</sup> COSIO VILLEGAS, DANIEL. *El Sistema Político Mexicano*, México, 1972, Edi. Joaquín Mortfz, (Cuadernos de Joaquín Mortfz No.23 ), 1990, p. 24.

<sup>56</sup> MORENO TOSCANO, ALEJANDRA. "La Era Virreinal," en Daniel Cosío Villegas et. al., *Historia Mínima de México*, México, 1981, El Colegio de México, p. 69.

<sup>57</sup> GONZALEZ Y GONZALEZ, LUIS. "El Período Formativo" en Daniel Cosío Villegas, et. al., *Historia Mínima de México*, México, 1981, El Colegio de México, p. 73.

La variedad de jurisdicciones creadas al margen de la Conquista y los problemas administrativos que originaron, motivó que durante el siglo XVIII, el gobierno español decidiera la implantación de un sistema administrativo nuevo, totalitario. Este sistema fue el de la Intendencia, órgano regional de mando y de promoción que debe entenderse como coexistente y complementario del sistema de provincias internas instaurado algunos años antes y al cual se ha hecho ya referencia.<sup>58</sup>

La nueva división territorial esta contenida en la llamada "Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendencias de Exército y Provincia en el Reino de la Nueva España," publicada en Madrid en 1786, con el cual se constituyó la división en doce Intendencias, adicionadas con tres nuevas provincias, y otros posteriores arreglos .

De este modo, en la Nueva España se creó un sistema con territorio unificado legal y administrativamente; con una estructura burocrático-administrativa tendiente a depender del centro, en cuya cúspide se encontraba el poder incontrastable del Virrey, representante del Monarca. En este contexto la centralización político-administrativa tiene como único límite la obligada recurrencia del poder del Rey, pero en el ejercicio inmediato y práctico del poder, la corte del Virrey de la Ciudad de México es la cúspide del reino. Así, el poder del Estado se hace indisputado en la Nueva España.<sup>59</sup>

Las reformas borbónicas de este siglo fueron el logro del centro sobre la periferia.<sup>60</sup> Lo mismo puede decirse de los procesos por medio de los cuales los Reyes de España intentaron el sometimiento de la Iglesia. Mediante la supresión de los fueros de los reinos y la descentralización de la administración -con la creación de las Intendencias,-<sup>61</sup> ocurrió una

<sup>58</sup> SERRA, ROJAS, ANDRÉS. Ciencia Política. La Proyección Actual de la Teoría General del Estado, 9a. Edi. Porrúa, S. A., 1988. p. 632.

<sup>59</sup> MORENO, ROBERTO. "La Última Nueva España," México, 1984, Edi. Porrúa, S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (Serie C. Estudios Históricos No. 19), p. 19.

<sup>60</sup> MEYER, LORENZO. "Un Tema Ahéno Siempre Actual: El Centro y Las Regiones en la Historia Mexicana," en Blanca Torres (compiladora), Descentralización y Democracia en México, México, 1986, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, p. 24.

<sup>61</sup> MORENO, ROBERTO. "La Última Nueva España," México, 1984, Edi. Porrúa S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (Serie C. Estudios Históricos No. 19), p. 18.

redistribución del poder con serios efectos sobre los grupos muy poderosos, los cuales se sintieron afectados de manera injusta por la Corona.<sup>42</sup> Esta concentración del poder en manos de las autoridades del centro del estado español finalizó hasta algunos años después, con el movimiento emancipador iniciado en la primera década del siglo XIX.

En efecto, la organización política de México, hasta los inicios de la Independencia, fue radicalmente centralista. Las decisiones políticas y la creación de leyes y normas jurídicas en general se concentraron en los órganos metropolitanos y los de las colonias sólo recibieron funciones delegadas por aquellos dentro de los estrictamente indispensable. Unos y otros estaban integrados dentro de una estructura rigurosamente jerarquizada; en el vértice se colocó y mantuvo el Monarca y le siguió El Supremo Consejo de Indias. Como prolongación de estos órganos en las colonias, y subalternos de ellos, estaban el Virrey y la Audiencia y en cada una de las provincias funcionarios dependientes de éstos y en algunos casos directamente del Monarca.

El Monarca español fue absoluto, pues concentraba las facultades legislativa, ejecutiva y judicial. La jerarquía gubernamental emanaba de él y actuaba en su nombre; las normas que fluían por toda la estructura eran su creación y aún cuando delegaba por alguna fuerza sus funciones se reservaba siempre el derecho de confirmar y revocar los actos de sus subordinados.

Para auxiliarse en las tareas administrativas correspondientes a cada una de las partes del reino, el monarca se valió de consejos. Por lo que respecta al gobierno de las colonias, el Consejo de Indias actuó tomando las decisiones necesarias en materia de hacienda, defensa, relaciones con los indígenas, etc. En cuanto al sistema político que rigió en la Nueva España, éste consistió en varios dispositivos: el central peninsular integrado por el Rey, sus secretarios y el Consejo de Indias; el central novohispano constituido por el Virrey y la

---

<sup>42</sup> MEYER, LORENZO. "Un Tema Añejo Siempre Actual: El Centro y las Regiones en la Historia Mexicana," en Blanca Torres (compiladora). Descentralización y Democracia en México, México, 1986, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, p. 24.

Audiencia; el provincial y distrital, formado por los gobernadores y corregidores o alcaldes mayores y uno local compuesto por los cabildos y sus oficiales.

Las diferentes instancias políticas tenían atribuciones gubernativas, militares y judiciales. Sin embargo, estuvieron subordinados a las decisiones del Virrey, y éste a su vez dependió del poder central representado por el Rey de España.<sup>63</sup>

La administración colonial sólo puede entenderse en el contexto de la evolución política de España hacia la monarquía absoluta. El centralismo fue la expresión jurídico-política del absolutismo monárquico y se impuso a las colonias como algo natural: Los primeros descubrimientos de América, en la última década del siglo XV, coincidieron con los esfuerzos de los Reyes Católicos para consolidar la recién lograda unión de las Coronas de Castilla y Aragón mediante una organización burocrática unitaria.<sup>64</sup>

La influencia de las ideas liberales francesas e inglesas, aunada a la revolución de independencia de Estados Unidos de América, motivaron fuertemente la búsqueda del mismo fin en la Nueva España.

Además de estas influencias externas hubo procesos internos que determinaron energicamente la lucha independentista. Al respecto, el problema agrario ha sido, más que ninguno, el causante mayor de los problemas sociales y económicos de la Nueva España, que sirvió de elemento común, de unificador momentáneo de los numerosos grupos étnicos para lograr la destrucción de la dominación española.

---

<sup>63</sup> RIVES SANCHEZ, ROBERTO. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940. Instituto Nacional de Administración Pública, México, D. F., 1984, p. p. 29-44.

<sup>64</sup> GAMAS TORRUCO, JOSÉ. El Federalismo Mexicano. Secretaría de Educación Pública, Edi. SEP-SETENTAS, México, D.F. 1975, p. 22.

## 2.2. El Sistema centralista en el México Independiente, en la Reforma, y en el Porfiriato

Como consecuencia directa de las condiciones sociales propiciadas por la Corona en la Nueva España, en 1810 se inicia el movimiento de lucha por la independencia respecto del Estado Español.

Durante el período del conflicto independentista es notorio el vacío de poder que se crea al extinguirse el dominio político de la Corona Española sobre México.<sup>65</sup> Ese vacío produce una enorme inestabilidad política en México durante todo este período. Ante la inexistencia del dominio de la Corona, los mexicanos ocupan una parte de su fuerza en intentar el tránsito de la lealtad al Rey hacia la idea de nación y de Estado moderno.<sup>66</sup>

Al concluir el movimiento de independencia, en México se organizó un nuevo régimen de gobierno: el monárquico constitucional. De conformidad con el Plan de Iguala, firmado el 24 de febrero de 1821, y el Tratado de Córdoba del 24 de agosto del mismo año, el país fue gobernado por una monarquía que tenía en su base un sistema constitucional. Se instaló el primer Congreso Constituyente el 24 de febrero de 1822, encargado del ejercicio del Poder Legislativo.

Se inició desde entonces la labor de reorganizar la administración pública. El Secretario de Hacienda, que se presentó ante el Congreso a leer su informe sobre el estado de la administración dijo lo siguiente: "Sólo había podido descubrir la dolorosa verdad de la existencia de un déficit considerable para cubrir en su totalidad el presupuesto general."<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> JEANNETTI DAVILA, ELENA. "Un Ejecutivo Fuerte, Base de la Administración," en Cuadernos de Política y Administración Pública, No. 33, México, mayo-agosto 1987, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 14.

<sup>66</sup> FALCON, ROMANA. "Comentarios," en Blanca Torres (compiladora), *Descentralización y Democracia en México*, México, 1986, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, p. 146.

<sup>67</sup> CUE CANOVAS, AGUSTÍN. Historia Social y Economía de México. Ed. Trillas, México, D. F., 1980, p. 259.

En esa época, el estado de las finanzas públicas atravesada por una situación verdaderamente crítica, había un aumento considerable en los gastos administrativos a causa del crecimiento de la burocracia, pero sobre todo por la necesidad de mantener un ejército nacional.

Por otra parte, la Junta Gubernativa dictó varios decretos que suprimieron algunas de las contribuciones que prevalecían durante la época Colonial, hecho que se convirtió en una importante disminución de las fuentes de ingresos. Esta supresión tenía como finalidad la revitalización de la actividad económica. Después de un período de 11 años que duró la guerra de independencia, el país se encontraba sumido en una crisis económica causada por la paralización de la producción, la interrupción de las comunicaciones y la disminución de las relaciones comerciales. Por ello, una de las principales preocupaciones fue fomentar el desarrollo de los diferentes ramos de producción.

Desde el punto de vista político, el breve gobierno de Iturbide fue despótico y torpe; atacó la libertad de prensa, encarceló a los diputados de tendencias republicanas y propuso la disminución del número de aquellos al Congreso. El Congreso, fue disuelto el 31 de octubre de 1822 y reemplazado por una Junta Nacional Instituyente que nombró el propio Iturbide. Asimismo, aunado a lo anterior Iturbide entró en conflicto con miembros prominentes del ejército y se desató la revuelta.

El 23 de febrero de 1823 se proclamó el Plan de Casa Mata, donde se pedía la inmediata reinstalación del Congreso y el reconocimiento del principio de la soberanía nacional.

Los postulados de Casa Mata fueron rápidamente adoptados por las diputaciones provinciales. Al desconocer al gobierno central las provincias quedaban de hecho convertidas en unidades políticas autónomas que comenzaron actuar a través de las diputaciones provinciales y de los jefes políticos.

Presionado por la rebelión, Iturbide reinstaló el Congreso el 4 de marzo de 1823, pero no bastando esta medida para sofocar a la oposición, el emperador presentó su formal renuncia el día 19. A partir de entonces se proclamó la república. No obstante, pronto los republicanos iban a dividirse en federalistas y centralistas.

Con la caída de Agustín de Iturbide, en algunas ciudades cobró fuerza una especie de espíritu localista o separatista que había encontrado su expresión en las juntas provinciales, que eran verdaderos congresos locales que ejercían en forma interina el gobierno de las provincias. Estos movimientos independentistas pretendían romper con el pasado centralista representado por las autoridades coloniales y por el primer imperio.

Es precisamente en este contexto cuando empieza a manifestarse y adquirir vigor la corriente federalista, cuyo grupo estaba integrado por la naciente burguesía, intelectuales, funcionarios públicos y terratenientes liberales, quienes luchaban por la autonomía de los estados y por la restricción del poder de los militares. En suma, deseaban construir una república al estilo de la estadounidense.

Por su parte, los centralistas, pretendían reforzar el poder de los terratenientes, de los ricos propietarios, del alto clero y de los militares implantando una república de tipo francés, donde las decisiones políticas y administrativas fueran tomadas desde un solo centro de poder.

El sistema federal representa la alternativa de unificación ante aquella tendencia separatista que puso en peligro la unidad de las regiones del territorio mexicano. El federalismo era la forma de gobierno que ofrecía respetar la soberanía de los estados.

Como puede verse, el problema fundamental de nación en aquel entonces era lograr la unificación política y, por consiguiente, la administrativa. La unidad vendría a representar igualdad de leyes y derechos de todos los ciudadanos dentro del país, pero también uniformidad de los procedimientos administrativos.

De esta forma, el Congreso disuelto por Iturbide reunido otra vez después de la caída de éste, tuvo que decidirse por el establecimiento de un régimen federal y convocar a un nuevo congreso constituyente. Así en el año de 1824, México se convirtió en una república federal y por primera vez en la historia, la nación fijaba las bases de su organización política y territorial. Una vez reunido el segundo Congreso, éste proclamó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; dicha ley determinaba la forma de gobierno republicana, representativa y federal. En cuanto al régimen local, precisó que los estados de la Federación debían organizar su gobierno y administración interior.

En lo que respecta a la Ciudad de México en 1824, ésta se convirtió en la sede oficial de los poderes federales. Para su régimen interior se expidieron una serie de reglamentos sobre el manejo de sus rentas, la prestación de servicios públicos, etc.

Por otro lado en la década de 1830, los federalistas fundaron el Partido Liberal y los centralistas el Conservador. Es necesario aclarar que la lucha entre los federalistas y los centralistas respondía a las contradicciones existentes entre los grupos que permanecían y tenían asiento en el poder público pos-independentista. En última instancia, federalismo y centralismo no eran más que una expresión política-jurídica de una necesidad histórica, es decir, la formación de un Estado nacional que garantizará la reproducción y legitimará el dominio de las oligarquías regionales (federalista) y corporaciones (centralistas).

Esta pugna trascendió directamente el terreno de la administración pública, pues dentro de ella se reflejaron dos tendencias para la conducción de la política económica: por un lado los partidarios del proteccionismo y por el otro los partidarios del libre cambio, impidiéndose de esta manera la consecución de planes de gobierno y de la misma unidad administrativa.

El proyecto liberal no se limitaba a resolver exclusivamente problemas de tipo administrativo; se hicieron serios intentos por destruir las instituciones y los privilegios de los grupos sociales más poderosos como fueron la iglesia, el ejército y los ricos propietarios

de las tierras. Ocurrió también que en el año de 1833 Santa Anna, apoyado por los federalistas, logró llegar al poder, sin embargo pronto habría de traicionarlos y establecer una estrecha alianza con los centralistas, quienes se organizaron para lanzar una contraofensiva. Los federalistas abandonaron el Gobierno y el Congreso fue disuelto; iniciándose entonces un nuevo período en la historia del país que corresponde al triunfo de la corriente centralista.<sup>66</sup>

#### A. La Constitución de 1836 y bases orgánicas de 1843

Antonio López de Santa Anna, quien había presidido pero no gobernado en el período anterior, retornó a la presidencia el 24 de abril de 1834, e inició una política de revisión a la tendencia reformista como medio para calmar la inquietud de los grupos conservadores. Inmediatamente solicitó al Congreso la derogación de algunas leyes, pero como éste se opuso, Santa Anna ordenó su disolución. También procedió a expulsar del país a Gómez Farías, persiguió a los reformistas y, ya sin obstáculos derogó algunas leyes.

Durante 1834, Santa Anna preparó las bases en que se apoyaría la reacción centralista; además de las medidas anteriores, utilizó al ejército para desarmar las milicias cívicas en los estados, disolvió las diversas legislaturas estatales y ató al país a la fuerza militar.

Para este momento, Santa Anna y el ejército controlaban la vida nacional, restableciendo en gran medida la tranquilidad pública e imponiendo claramente una elección favorable a la reacción para el nuevo Congreso general, que se reunió a principios de 1835.

El día 4 de enero de 1835, se abrieron las sesiones ordinarias y el Presidente Santa Anna se dirigió al Congreso para justificar su política y para presentar su renuncia al cargo. El Congreso la rechazó, dado que se veía en éste el instrumento para asegurar la reordenación

---

<sup>66</sup> OLMEDO CARRANZA, RAÚL (Coordinador). El Desafío Municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, México, 1995, p. 179.

del régimen político, razón por la que se le otorgó una nueva licencia y nombró en su lugar a Miguel Barragán.

En los primeros meses de 1835, hubo algunos pronunciamientos en favor de una reforma constitucional que conllevara a un cambio en el sistema de gobierno. El Congreso, faltando a la observancia de los preceptos legales, emitió un decreto por el que se declaraba con facultad suficiente para reformar la Constitución de 1824, es decir, se erigió en Congreso Constituyente. Se criticó al sistema federal como el origen de la desgracias del país y de las ineficiencias del aparato administrativo; se aseveró que era una imitación del sistema estadounidense y por tanto no era el adecuado ni el que respondiera a las necesidades y costumbres del país.

Así, en 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales que habrían de establecer las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista. Mediante éstas leyes se dividió el territorio nacional en departamentos, -suprimiendo los estados,- los cuales a su vez fueron divididos en distritos y éstos en partidos. Aquí el sistema de gobierno era republicano, representativo y popular. La elección del presidente y de los gobernadores era indirectamente sometida a las denominadas juntas departamentales.<sup>68</sup>

Al mando de los departamentos estaban los gobernadores, que eran nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo y, por tanto, estaban sujetos casi absolutamente al gobierno del centro. No tenían facultad para crear una hacienda propia; el presupuesto de gastos ordinarios lo fijaba el Congreso Central.

Las Leyes Constitucionales de 1836, perseguían tres propósitos fundamentales: establecer el régimen centralista, estructurar un mecanismo de frenos y contrapesos entre los poderes públicos y preservar constitucionalmente los intereses de las clases conservadoras.

---

<sup>68</sup> SERRA ROJAS, ANDRÉS, Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, México, 1977, 13a., edición. Edí., Porrúa, S.A., 2 tomos, p. 471.

El estricto control que ejercía el gobierno central sobre las provincias del territorio mexicano dio origen a un fuerte antagonismo entre los intereses locales y los intereses generales. Se hicieron oír muchas voces en el interior de la república que pedían el restablecimiento del sistema federal.

En efecto el régimen centralista dio origen a manifestaciones en algunos estados como Zacatecas, Yucatán y Texas. Este último bajo el lema de "libertad, constitución y federalismo," decide proclamar su independencia de México bajo la protección de Estados Unidos con el pretexto de cambio de gobierno, declarándose república independiente, el 2 de marzo de 1836.

En 1843, la Junta Nacional Legislativa nombrada por el propio Santa Anna expedía una nueva Constitución centralista denominada "Bases de Organización Política de la República Mexicana," que organizada de modo más absoluto el poder del Gobierno Central y establecía el despotismo constitucional en beneficio de éste."<sup>70</sup>

No obstante, en 1846, un movimiento encabezado por el General Manuel Paredes, lanzó su Plan de San Luis, mediante el cual destituyó ese régimen y posteriormente los federalistas restablecieron la Constitución de 1824, a la que más tarde se le adicionaron las Actas de la Reforma. En este episodio de la historia nacional habría de sumarse pese a todos los problemas internos, los ocasionados por la intervención de intereses extranjeros.

#### B. La Constitución de 1857 y la Reforma

Los ataques de las potencias extranjeras debilitaron el bloque conservador, hecho que permitió el fortalecimiento del partido liberal y su reaparición en la escena política como la fuerza más activa y revolucionaria de aquella época.

---

<sup>70</sup> CUE CANOVAS, AGUSTÍN. Historia Social y Economía de México. Edi., Trillas, México, D. F. 1980, p. 232.

En 1854 los liberales, mediante la promulgación del Plan de Ayutla, iniciaron un movimiento armado para derrocar a Santa Anna y en 1855 lograron su objetivo. En 1856 los liberales instalaron el Congreso que aprobó la nueva Constitución del 5 de febrero de 1857.

De este modo, la Constitución de 1857 incluyó la forma federal de Estado, y la forma democrática, representativa y republicana de gobierno. Asimismo se amplía el poder del Estado, particularmente el poder del Ejecutivo, el cual en adelante podría intervenir en los actos eclesiásticos.<sup>71</sup>

El grupo de los conservadores mostró inmediatamente su oposición a la nueva Constitución e inició en diciembre de 1857, un movimiento armado con Félix Zuloaga, con el Plan de Tacubaya, hecho que marco el inicio de la guerra civil que se prolongó hasta finales de 1860. En enero de 1858, éste toma posesión como Presidente y, apoyado por los conservadores y un grupo de moderados, lograron apoderarse de la Ciudad de México. Benito Juárez, por su parte, formó un gobierno paralelo que se instaló en el puerto de Veracruz.

La Constitución de 1857 estuvo vigente hasta 1917. Esos sesenta años pueden dividirse en tres etapas: la primera abarca la Guerra de Reforma, la intervención extranjera y el imperio de Maximiliano; la segunda se identifica con la Restauración de la República (Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada) y la última comprende el Porfiriato.

Las Leyes de Reforma fueron expedidas por el gobierno de Juárez en 1859, cuando se encontraba en Veracruz. Su objetivo principal fue privar a la iglesia católica de los recursos materiales que empleaba para fomentar y apoyar la guerra civil. A diferencia de la Ley Lerdo, estas leyes prevenían no la desamortización, sino la nacionalización sin indemnización.

---

<sup>71</sup> GONZALEZ Y GONZALEZ, LUIS. "El Período Formativo," en Daniel Cosío Villegas, et. al., Historia Mínima de México, México, 1981, El Colegio de México, p. 73.

Al término de la guerra civil los liberales resultaron ser triunfadores pero la misma dejó a la república sin dinero; no había fondos para pagar los intereses de la deuda contraída por los gobiernos anteriores; dado ésto, el Congreso dispuso una moratoria de dos años, pero esta medida sirvió de pretexto para la intervención de tres acreedores: Inglaterra, Francia y España. No obstante, finalmente el gobierno de Juárez logró sobreponerse e implantó el triunfo completo de la república.

De esta forma, la guerra de Reforma y la derrota del proyecto imperial de Francia, los conservadores y Maximiliano de Habsburgo, abrieron por fin las puertas a la ejecución del proyecto nacional del grupo liberal. Rápidamente las masas salieron a la escena política y el gobierno central empezó el difícil, accidentado, pero irreversible proceso de imposición del proyecto nacional por sobre los intereses y resistencias de los caciques y grupos de poder locales.

La creación del Estado nacional que pretendían los liberales dependía no sólo de una voluntad política y capacidad para frenar e invertir las tendencias centrifugas alimentadas por decenios de lucha civil y anarquía, sino también de las posibilidades de crear las bases materiales del nuevo Estado, comprometido con el federalismo y la división de poderes.

El período dominado por la figura de Juárez (1867-1872) se caracterizó por la lucha constante entre el Ejecutivo y los otros dos poderes federales, más que por el conflicto entre el centro y los caciques locales, en esta etapa se hicieron varios intentos por fortalecer al Poder Ejecutivo, éste a través del Senado intervino en la política local, pues limitaba las atribuciones otorgadas a los estados por el federalismo y fortalecía el poder central. El período dominado por el general Porfirio Díaz (1876-1880 y 1884-1911) vio el triunfo definitivo y total de la presidencia sobre los poderes Legislativo y Judicial, y del gobierno federal sobre los gobiernos de los estados y las fuerzas regionales. En los estados también tuvo lugar la subordinación de las legislaturas, aparatos judiciales y los caciques locales en favor de los gobernadores. Bajo el control de Porfirio Díaz, con el fundamento de las ideas liberales, el poder central deviene en un régimen autocrático, caracterizado por la

preeminencia de un Estado fuerte sobre una sociedad débil. Así, la Constitución liberal, democrática y federalista de 1857 se mantuvo vigente, pero antes de que terminara el siglo XIX se había convertido en una forma vacía de contenido.

Durante el segundo período presidencial de Porfirio Díaz ( 1884-1888 ) se fraguaron las bases de la dictadura liberal y oligárquica que sólo llegaría a su fin en 1911. Fue entonces cuando la presidencia se impuso sobre el Legislativo hasta desterrar cualquier oposición de las cámaras.

Con el Congreso subordinado a la voluntad del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial perdió la poca autonomía que aun conservaba. Después de 1888 las elecciones se llevaron muy puntualmente. Pero en ningún caso sirvieron para decidir, porque la oposición nacional tendió a desaparecer, y la local fue manejada por Díaz.

De esta forma el gobierno de los liberales terminó en una dictadura personal y centralista. Porfirio Díaz permaneció en el ejercicio del poder público por tres décadas, transformándolo en un poder soberano, que hizo posible la construcción de una maquinaria político-administrativa que proporcionó estabilidad al sistema y la correlativa acumulación del poder.

En efecto, Porfirio Díaz asumió el Poder Ejecutivo con una preocupación fundamental: crear un sistema político-administrativo que hiciera llegar las decisiones gubernamentales a todos los rincones del territorio. En esta tesitura, desarrolló una administración de los asuntos políticos basada en la expedición de leyes y reglamentos coercitivos, aplicables en todo el territorio nacional, en detrimento de las decisiones antes localistas y muchas veces basadas en la costumbre. Mediante la ley se confina a los ayuntamientos a funciones mínimas de administración urbana y se les retira la posibilidad de representar a la población; los espacios políticos son cubiertos con prefecturas y jefaturas políticas, en un

orden provincial jerarquizado,<sup>72</sup> en un orden en el cual se considera a la organización política local como auxiliar del gobierno central.<sup>73</sup>

El manejo de los asuntos públicos se llevó a cabo a través del Ejecutivo, quien se apoyó en una estructura administrativa que tendió a acentuar su tamaño y complejidad, al tiempo que concentró mayores deberes, los que tuvieron una estrecha relación con el crecimiento de las actividades de la sociedad.<sup>74</sup>

En lo referente a las secretarías de estado, el análisis de la estructura organizacional reflejaba una gran división del trabajo gubernativo; para su régimen interior estaban divididas en secciones, cada una respondía a una serie de trámites.

En suma la estructura jurídico-administrativa, dio la posibilidad de crear una administración centralizada en cuya jefatura se encontraba Porfirio Díaz. "Era él quien decidía las alternativas de la política nacional y dictaba las órdenes conducentes al logro de los objetivos seleccionados; el resto del aparato político-administrativo debía operar y vigilar el cumplimiento de lo anterior; se formó así un sistema jerárquico cuya base tendió a la expansión, es decir, se amplió la estructura administrativa e hizo necesario cierto grado de especialización correspondiente a la diversidad de funciones."<sup>75</sup>

La centralización del poder provocó el traslado del eje central del sistema político de la ciudad al campo. Esto afectó directamente al caudillismo local, el cual por ello asumió nuevas características. Estas constituyeron las premisas del sistema clientelar, utilizado

---

<sup>72</sup> LIRA, ANDRÉS "Las Opciones Políticas en el Estado Liberal Mexicano, 1853-1910," en Jorge Carpizo et. al., La Formación del Estado Mexicano, México, 1984, Edi. Porrúa S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, (Serie C. Estudios Históricos No. 19), p. 148.

<sup>73</sup> MORENO TOSCANO, ALEJANDRA "Descentralización México, Modelo a Desarmar," en El Desafío, México, 1982, Edi. Océano-Centro de Investigación Cultural Científica, p. 171.

<sup>74</sup> RIVES SANCHEZ, ROBERTO. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940, INAP, México, D. F., p. 184.

<sup>75</sup> IBID., p. p. 185 y 186.

después de 1914 por la oligarquía para adquirir importancia política en las ciudades.<sup>76</sup> e instrumentar su proyecto de modernización económica basado en el predominio del capital.

A fines del siglo XIX y principios del XX, en México se adopta el sistema de producción capitalista. Como consecuencia directa de la inserción tardía de nuestro país a ese modo de producción, en México se reproduce, en general y a escala, lo que algunos tradadistas denominan el mecanismo del capital periférico.<sup>77</sup>

El capitalismo comercial e industrial hace desaparecer poco a poco las bases de poder regional de los caudillos,<sup>78</sup> pues la tendencia del capital a concentrarse se reproduce en el poder político, el cual también tiende a concentrarse.<sup>79</sup> Con ello, se modifican las relaciones políticas tradicionales.

El capitalismo hace necesaria la existencia de una base de poder monopólica para garantizar los intereses del capital, incompatibles por cierto con una verdadera participación política.<sup>80</sup>

Se efectuaron además algunos cambios en el medio rural, que repercutieron en el empleo agrícola y se liberó una gran cantidad de fuerza de trabajo, misma que se vio obligada a emigrar hacia el centro. En la Ciudad de México se concentraron los servicios médicos, educativos, hospitalarios, etc., y se centralizaron los medios de comunicación social, las

---

<sup>76</sup> CARMAGNANI, MARCELO. "La Política en el Estado Oligárquico Latinoamericano," en Historias. Revista de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, No. 1, México, julio-septiembre 1982, p. 9.

<sup>77</sup> OLMEDO CARRANZA, RAUL. "El Municipio en el Año 2000," en Cuadernos de Política y Administración Pública No. 33, Instituto Nacional de Administradores Públicos, México, mayo-agosto de 1987, p. 62.

<sup>78</sup> OLMEDO CARRANZA, RAUL. "El Municipio en el Año 2000," en Cuadernos de Política y Administración Pública No. 33, Instituto Nacional de Administradores Públicos, México, mayo-agosto de 1987, p. 62.

<sup>79</sup> REYNA, JOSE LUIS. "Estado y Autoritarismo," en Nueva Política, Vol. 1, No. 2, México, abril-junio de 1976, México, Edi. F.C.E., p. 76.

<sup>80</sup> IBID., p. 76.

actividades culturales y recreativas. Además, mediante el sistema financiero se absorbieron enormes cantidades de recursos económicos.<sup>81</sup>

A comienzos del siglo XX, el poder de Porfirio Díaz alcanzó su punto culminante. Para ese momento, el esfuerzo de modernización económica comenzaba a dar fruto.

La base principal de apoyo interno, y razón de ser del sistema porfirista, fue la pequeña pero poderosa oligarquía terrateniente, centro de la vida política local. La gran hacienda incrementó su extensión y riqueza con la adquisición de las tierras expropiadas a la iglesia por los liberales, de las expropiadas a las comunidades indígenas y el traspaso de terrenos nacionales. A ella se sumaba la de los inversionistas extranjeros.

Empero, el corazón de la economía moderna, como los ferrocarriles, minas, banca, electricidad y petróleo, entre otras actividades, no estaban en manos de la oligarquía nacional sino del capital extranjero, cuya relación básica no era con los poderes locales o estatales, sino con el gobierno central. El capital extranjero y la presidencia establecieron una relación de mutua conveniencia, que facilitó la subordinación de los gobiernos estatales a la autoridad del centro.

Así surgió, durante el Porfiriato, la centralización política y administrativa como forma de control estatal, desde el Poder Ejecutivo.

No obstante su gran obra modernizadora, el estado del porfiriato fue incapaz de transformar sus estructuras para acomodar a los nuevos actores políticos. No pudo evitar el estallido de viejos rencores de las oligarquías locales, ni propiciar la renovación de las élites políticas.<sup>82</sup> Estos elementos, aunados a la notable desproporción en el reparto del ingreso entre los

---

<sup>81</sup>ALBA VEGA, CARLOS. "Comentarios," en Blanca Torres (compiladora), *Descentralización y Democracia en México*, México, 1986, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, p. 263.

<sup>82</sup>MEYER, LORENZO. "In Tema Añejo Siempre Actual: El Centro y Las Regiones en la Historia Mexicana," en Blanca Torres (compiladora), *Descentralización y Democracia en México*, México, 1986, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, p. 29.

distintos sectores de la población, crearon una tensión política inmanejable para la clase política dominante de nuestro país a fines de la primera década del siglo XX.

El inicio de la revolución en 1910, constituye un movimiento de reivindicación de los derechos políticos destruidos durante la dictadura.<sup>83</sup> La extensión de la lucha a las diversas regiones propicia, poco a poco, el desmoronamiento y la caída del régimen instaurado durante los gobiernos de Díaz. Ante la ausencia del Estado fuerte del Porfiriato, las diversas fracciones que surgen en la contienda no tardan en acudir a la fuerza para solucionar sus diferencias.<sup>84</sup>

Durante el movimiento revolucionario, la falta de un Estado fuerte creó la ausencia del poder nacional. Ante este hecho, el poder del Estado se fragmentó y provocó la dispersión de los centros de poder,<sup>85</sup> mismos que fueron ocupados por los "hombres fuertes" o caudillos, generales revolucionarios con un poder regional y con pretensiones de autonomía. Esta dispersión era un obstáculo para el programa revolucionario, pues debilitaba al nuevo Estado por la lucha de intereses políticos locales; favorecía la resistencia de las clases reaccionarias del país.<sup>86</sup>

En consecuencia, la construcción de una nación en la época posrevolucionaria implicó el esfuerzo por centralizar el poder (ante la inexistencia de dominio por parte de una clase o grupo).<sup>87</sup> Como se puede ver, al término de la contienda México tenía frente a sí grandes problemas.

---

<sup>83</sup> GONZALEZ Y GONZALEZ, LUIS. "Comentarios a la Ponencia de Lorenzo Meyer," en Blanca Torres (compiladora). *Descentralización y Democracia en México*, México, 1986, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, p. 80.

<sup>84</sup> PAZ, OCTAVIO. *El Ogro Filantrópico*. Historia y Política 1971-1978, México, Edi. Joaquín Mortiz (Confrontaciones. Los Críticos), 1984, p. 87.

<sup>85</sup> LOPEZ CAMARA, FRANCISCO. "Sobre el Sistema Político y Desarrollo," en Nueva Política, Vol. 1, No. 2, México, abril-junio de 1976, Edi. F.C.E., p. 182.

<sup>86</sup> *IBID.*, 182.

<sup>87</sup> GONZALEZ Y GONZALEZ, LUIS. "Comentarios a la Ponencia de Lorenzo Meyer," en Blanca Torres (compiladora). *Descentralización y Democracia en México*, México, 1986, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, p. 80.

El sistema político que surgió de la etapa armada de la Revolución Mexicana tenía que responder a la necesidad de integración y unificación nacional mediante la centralización política.

### **2.3. La Constitución de 1917 y el fortalecimiento del Poder Ejecutivo**

El movimiento revolucionario iniciado en 1910 duró diez largos años, al cabo de los cuales nuestro país tenía ante sí un sombrío panorama de destrucción, pero también una nueva Constitución, y una nueva legitimidad que sirvieron de base para iniciar la organización de la sociedad civil que desembocó en un nuevo régimen.

Durante el proceso revolucionario, Venustiano Carranza investido de facultades extraordinarias, gobernó por la vía del decreto. Cuando convocó al Congreso Constituyente se aseguró de tener a su favor la mayoría de los diputados, con el fin de retener la presidencia constitucional.

El Congreso Constituyente aprobó la organización del Poder Ejecutivo con facultades superiores a las del Legislativo, depositando su ejercicio en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 80 Constitucional).

Originalmente, se estableció que el ejercicio del Poder Ejecutivo duraría cuatro años, pero en 1928 se reformó y se amplió a seis años, fijándose además el principio de no reelección absoluta.

La Constitución de 1917, sancionó un régimen federal con tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. En cuanto a la estructura del poder se complementaron, el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Al respecto, es importante resaltar la independencia de los miembros del gabinete con respecto al Poder Legislativo.\*\*

---

\*\* CARPIZO, JORGE. El Presidencialismo en México. Siglo XXI. 1978, p. 11-44.

Con la vigencia de la Constitución de 1917, el Ejecutivo, surgió con un triple carácter: Jefe de Estado, de las fuerzas armadas y de la administración pública. Poco después se habría de convertir también en jefe del partido del gobierno.

En la medida en que el sistema se fue desarrollando y consolidando, es decir, en la medida que se ejerció la ley fundamental con sus implicaciones reglamentarias, principalmente las derivadas de los Artículos 27 y 123 Constitucionales, se evidenció que el Ejecutivo comenzó a reforzar y a adquirir facultades en materia económica y social, debido al carácter mismo del Estado, que aparecía ahora como director y organizador de la sociedad y de la economía nacional.

Por principio, el Estado debió crear las condiciones mínimas para el restablecimiento de la actividad económica, para lo cual era necesaria la pacificación del país, que equivalía a dotar de estabilidad al sistema político.

A partir del triunfo del movimiento de Agua Prieta en 1920, la violencia desatada por la revolución empezó a menguar, pero no desapareció en un par de decenios. En algunos momentos de la guerra cristera (1926-1929) la ferocidad de la lucha fue similar a la que hubo en los peores momentos de la década anterior. A pesar de ello, políticamente las características de este período fue la reconstrucción del poder central.

Poco a poco el gobierno central fue construyendo las bases institucionales para ganar terreno frente a todas las otras fuerzas locales y nacionales. De esta forma, el ejército federal se profesionalizó; se creó una red de estructuras económicas y legales como el Banco de México, la Comisión Nacional de Irrigación, la Comisión Nacional de Caminos, la Ley Federal del Trabajo, entre otras que permitieron la penetración más profunda del Estado en la sociedad civil y le servirían para disminuir la fuerza del caciquismo.

Lo anterior, implicó el desarrollo de la administración pública en sus múltiples facetas y por ende el crecimiento cuantitativo de la estructura del Estado, a la vez que generó cambios

cuantitativos en los métodos y procedimientos de operación, decididos desde la cúspide presidencial.

Fue así como el Ejecutivo posrevolucionario reguló la economía a través del gasto público, la política fiscal, la política monetaria, estímulos y restricciones al comercio, esfuerzos por desarrollar la seguridad social, etc.

Por otra parte, en la Constitución de 1917, se hizo una separación del carácter de las funciones del Ejecutivo, una transformación técnica de la administración pública federal, al crearse los departamentos administrativos como organismos colaboradores y dependientes del Ejecutivo; éstos no tenían, como se ha dicho, responsabilidad política frente al Legislativo, las funciones que desarrollaban eran exclusivamente de apoyo a las demás dependencias de la administración, y principalmente en actividades relativas a adquisiciones y abastecimiento del gobierno y la generación de estadísticas, entre otras cosas.

De esta manera, se diseñó y constituyó una parte de la administración pública; la otra, que le da el carácter de intervencionista al Estado, la constituyen los organismos y empresas estatales.

Así para lograr el funcionamiento del federalismo previsto en la Constitución de 1917, previamente se realizó un proceso de consolidación nacional que ha implicado una concentración de funciones federales. Tal paradoja se explica por dos razones: en primer término, porque después de la revolución, la autonomía estatal, que indudablemente comenzó a manifestarse, se confundía con el caudillismo preñado de ambiciones personales. La estabilidad del gobierno y de los programas enunciados en la Constitución estaban constantemente amenazados. Consolidar era sobrevivir y salvaguardar.

En segundo término, porque las unidades locales autónomas, evidentemente aptas para el desarrollo aislado local, resultaron inadecuadas para las tareas políticas y económicas que en cumplimiento de los programas revolucionarios hubo que emprender a escala nacional.

En síntesis, la estructura federal del Estado se llegó a caracterizar por la centralización de funciones y decisiones político-administrativas en el ámbito federal. El trasfondo histórico señala que el proceso de integración política del país, llevó de la mano la centralización de las competencias económicas, incluidas las fiscales.

En este proceso histórico, el Poder Ejecutivo Federal (apoyado en su aparato administrativo) adquirió tal magnitud que le permitió convertirse en el centro hegemónico del orden del poder estatal, y así favorecer, estimular e intervenir en las actividades económicas. Como consecuencia surgió una creciente desigualdad entre las finanzas federales y las estatales y municipales, pues en caso de generarse potestades concurrentes en tomo a una materia, prevaleció la del poder federal.

En conclusión, La centralización administrativa, con su inherente megacefalia estatal, históricamente respondió en el aspecto político a la necesidad de unificar a la sociedad civil alrededor de un proyecto nacional, una vez finalizada la revolución de 1910. En el proceso económico, encuentra correspondencia con el modelo que asigna al Estado el papel de motor del desarrollo. Efectos negativos a largo plazo: amplió la burocratización del aparato administrativo y el correlativo debilitamiento de la sociedad, desarraigo de la administración de su contexto inmediato, amplió la brecha entre gobierno y ciudadanía caracterizada por el verticalismo autoritario y alarmante disminución de los índices de eficiencia, eficacia e impacto de la gestión pública, con la consecuente pérdida de consenso de la sociedad.

## CAPITULO III

### LA DESCENTRALIZACION ¿ UNA FORMA MAS DE CONTROL ESTATAL ?

#### 3.1. Bases de la descentralización

Para poder acercarnos a las bases de la descentralización es necesario hacer una reseña de los antecedentes históricos que han posibilitado el fenómeno y el concepto de la descentralización.

El antecedente más remoto en los intentos por descentralizar al país se encuentra en la época Colonial, precisamente en la búsqueda de independencia por parte de la Nueva España de la Corona Española.

Este tipo de autonomía generó tensiones entre los intereses locales de las autoridades de la Nueva España y la voluntad centralista de la Corona, lo que favoreció la distancia, la configuración geográfica; además de los efectos que tuvo la debilidad relativa de la Corona, con su carencia de recursos y su pequeño ejército. En contraste las pugnas entre grupos, razas locales y clases, así como la legitimidad de la Corona respecto de otras formas de autoridad, beneficiaron a los intereses centrales.<sup>89</sup>

No obstante, esas medidas no son generales, pues no llegaron a algunas regiones, a saber las provincias internas, a las cuales esos actos no arriban ni después de varios siglos.<sup>90</sup>

En ese tiempo el dominio del centro no es unívoco ni absoluto. En la Nueva España, el poder central delega porciones de autonomía en una gran variedad de corporaciones y

---

<sup>89</sup> MEYER, LORENZO. "Un Tema Añejo Siempre Actual: El Centro y Las Regiones en la Historia Mexicana," en Blanca Torres (compiladora), *Descentralización y Democracia en México*, México, 1986, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, p.23.

<sup>90</sup> REYES HERÓLES, JESUS. *El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas*. Caracterización y Vigencia, selección de textos de Adolfo Castañón y Otto Granados, México, Edi. F.C.E., S.E.P., (Lecturas Mexicanas No. 100 ), 1985, p. 63.

organismos, las cuales eran como correas de transmisión entre las demandas de los individuos y la autoridad central

En las corporaciones se agrupan mineros, comerciantes, productores urbanos y rurales, la iglesia, etc. <sup>91</sup> De hecho disfrutaban de privilegios, inmunidades y monopolios. Gracias a ello la Corona aseguraba la lealtad de los súbditos, así como la participación preponderante en el excedente extraído de la Colonia. Todo ello, para conservar el orden y contener las tendencias a la dispersión de agrupaciones, mediante actividades que impidieron que se rebasara al poder real, así como en el mantenimiento del equilibrio, en donde finalmente la resolución de los conflictos corría a cargo de la autoridad central.

Sin embargo en el nivel de las prerrogativas otorgadas por la Corona aparece el verdadero carácter jerárquico de este esquema de organización, y se revela la estructura vertical interna del poder político y económico entre las capas de la sociedad de la Nueva España. <sup>92</sup>

De este modo, a principios del siglo XIX existía una situación paradójica, pues simultáneamente a la existencia de una aguda centralización del poder en manos del Virrey, había una tendencia enorme hacia la dispersión regional.

El desenlace final de la gran concentración de poder en manos de las autoridades centrales de la Corona Española, fue la declaración de independencia de México, en 1810. Las grandes contradicciones tanto políticas como económicas que conllevaron a un gobierno centralizado, finalmente fueron minando su poderío y su capacidad de respuesta a las necesidades periféricas, hasta llegar al rompimiento de las bases jurídico-legales que sustentaban a un Estado absolutista que cancelaba de facto todo espíritu de autonomía e independencia socio-económica. Se produjo el desmenbramiento, la desintegración y el imperio del caciquismo.

---

<sup>91</sup> AGUIRRE, CARLOS. "La Constitución de lo Urbano: Ciudad y Campo en la Nueva España," en *Historias*. Revista de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1982, p.38.

<sup>92</sup> *IBID.*, p. 38

La sociedad virreinal tenía intereses que dominaban en la región central, y en un régimen de centralismo, podían fácilmente adueñarse del poder imponiéndose en la capital. Los grupos liberales y sus intereses estaban difundidos en el interior del país, y en un régimen federal, que reconocía la soberanía de los estados, podían repeler, combatir o prever los ataques de los grupos coloniales centralizados y centralizadores.<sup>93</sup> De esa manera la independencia implicó de algún modo la oportunidad de que los caudillos se apoderaran del Estado, aunque la toma del poder se encontrara amenazada por otros caudillos.<sup>94</sup>

Para frenar esa tendencia a la disgregación, una corriente de pensamiento de esa época, el federalismo, se conjugó de alguna manera con la centralización y configuró poco a poco, casi imperceptiblemente, la aguda centralización que padecerá México en los próximos años y que expresara la coexistencia de la unidad nacional, con sentimientos nacionales muy arraigados.

Fue así como a raíz de la lucha contra la rebelión social iniciada por Hidalgo, el relativo consenso que se había logrado entre las clases dirigentes se fue desmoronando. Una de las manifestaciones de la pérdida de cohesión del sistema político de la recién formada nación mexicana fue la tendencia al regionalismo y la abierta contradicción entre el centro y la periferia. La más dramática de estas primeras manifestaciones de regionalismo agudo fue la separación de las provincias de América Central a la caída del Imperio de Iturbide.

Desde mediados del siglo XVIII, comenzaron a definirse algunas regiones del país, como unidades políticas incipientes. Al respecto, la Constitución de Cádiz no alteró de manera esencial la estructura social de las provincias de Nueva España. Las diputaciones provinciales crearon un estado de ánimo especial en las provincias, y de manera particular en los hombres a cuyo cargo estaba el manejo de la política local. En los años que

---

<sup>93</sup> REYES HERÓLES, JESUS. *El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas*. Caracterización y Vigencia, selección de textos de Adolfo Castañón y Otto Granados, México, Ed. F.C.E., S.E.P., (Lecturas Mexicanas No. 100), 1985, p. 63.

<sup>94</sup> PEÑA, GUILLERMO DE LA. "Poder Local, Poder Regional: Perspectivas Sociopolíticas," en Jorge Padua y Alain Vanneph (compiladores), *Poder Local, Poder Regional*, México, El Colegio de México-Centre D'Etudes Mexicaines et Centroaméricaines, 1986, p. 28.

siguieron, esos grupos tomaron parte en la construcción de la estructura del país a partir de 1821.<sup>95</sup>

En ese sentido, la demanda de autonomía política regional pasó por diversas situaciones antes de ser plasmadas en la realidad. Las diputaciones provinciales se integraron entre 1813 y 1814; fueron disueltas en 1815 por Calleja, y vueltas a restablecer por el Virrey Apodaca el 31 de mayo de 1820. Entre 1821 y 1823, las diputaciones provinciales aumentaban de 6 a 23. El 18 de noviembre de 1821, la Regencia del Imperio confirma a las diputaciones provinciales existentes, y ordena su instalación. La autonomía política regional (plasmada en las diputaciones provinciales) durante su actuación en el período previo a la república federal, dejó muy claro en el país la dispersión del poder político.<sup>96</sup>

Con las diputaciones provinciales, las provincias adquieren tanta fuerza, que provocan la caída del Emperador Iturbide. Con ello es evidente el fraccionamiento del poder político. En este período, ante la inexistencia de un gobierno central, español o mexicano para las provincias, de hecho el jefe político se convierte en una figura de elección provincial.

Contra la tendencia federalista, existieron quienes propugnaban por un centralismo o una reducción del federalismo, en oposición a la decisión de las fuerzas populares. Los liberales de provincia favorecían una federación con autonomía para los gobiernos estatales. Por su parte, los conservadores (ligados a los intereses económicos centrales) querían un gobierno central fuerte. Esa disputa implicaba también a las comunidades y a los caciques locales, quienes buscaban proteger sus intereses dentro de sus regiones respectivas, de las acciones

---

<sup>95</sup> SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ciencia Política. La Proyección Actual de la Teoría General del Estado, 9a. Ed. Porrúa, S. A., 1988, p.633.

<sup>96</sup> SAN JUAN VICTORIA, CARLOS. "Las Utopías Oligárquicas Conocen sus Límites (1821-1834)." en Jorge Carpizo et. al., La Formación del Estado Mexicano, México, 1984. Ed. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie C. Estudios Históricos No. 19), p. p. 93-95.

del centro. Esta era la orientación fundamental del principio de la autonomía de los estados y del federalismo.<sup>97</sup>

El pensador, político y sacerdote mexicano Miguel Ramos Arizpe (1775-1843) puede ser considerado como el precursor de la diputación provincial en México: fue el ideólogo más destacado de la autonomía política regional.<sup>98</sup> Ramos Arizpe estuvo contra todo aquello que significara centralización. Así se hace patente en su obra Memoria, la cual constituye un escrito en contra de ese fenómeno. Además el mismo autor describe los embriones de la descentralización.<sup>99</sup> Para Ramos Arizpe, la solución a todos estos problemas es la descentralización gubernamental. El considera a la geografía, la distancia y las dificultades de comunicación como el argumento físico a favor del federalismo.<sup>100</sup>

Ramos Arizpe pide un gobierno particular -descentralizado- para las provincias internas de oriente. Dicho gobierno deberá ser congruente con los principios de la Constitución, y aplicar la descentralización en lo político, administrativo y judicial. El apoyo del autogobierno está en los principios democráticos liberales de la Constitución de Cádiz. La parte político-administrativa estaría complementada con las juntas o diputaciones provinciales, así como con las municipalidades.<sup>101</sup>

Como argumentos a favor de la descentralización que propone Ramos Arizpe, afirma que esta cuenta con la voluntad de los pueblos en ella, y que la experiencia acredita su utilidad y

---

<sup>97</sup> PARDO, MA. DEL CARMEN. "La Descentralización Administrativa: Decisión para Fortalecer el Federalismo," en Blanca Torres (compiladora), Descentralización y Democracia en México, México, 1986, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, p.90.

<sup>98</sup> SAN JUAN VICTORIA, CARLOS. "Las Utopías Oligárquicas Conocen sus Límites (1821-1834)," en Joegé Carpizo, et. Al., La Formación del Estado Mexicano, México, 1984. Edi. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie C. Estudios Históricos No. 19). P.20.

<sup>99</sup> REYES HERÓLES, JESUS. El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas. Caracterización y Vigencia, selección de textos de Adolfo Castañón y Oto Granados, México, Edi. F.C.E., S.E.P., (Lecturas Mexicanas No. 100), 1985, p. 61.

<sup>100</sup> *IBID.*, p. 63.

<sup>101</sup> *IBID.*, p. 66

su ventaja.<sup>102</sup> Por su parte, los centralistas tienen como principal argumento en contra de la descentralización la escasez de la población.

Los trabajos y las demandas planteadas por Ramos Arizpe, fueron la expresión de una necesidad planteada por los grupos económicos regionales, en su búsqueda de autonomía política, para constituirse en grupos oligárquicos.<sup>103</sup>

En 1822, existieron fuerzas centrífugas en el país. En ese mismo año, la idea federal es esbozada en el Congreso. No se ignora el abandono de las provincias como consecuencia de la centralización y el peligro de perder las más distantes.<sup>104</sup>

Cuando en 1823, se perciben en el Congreso las consecuencias del establecimiento de la diputación provincial de Monterrey, D. Servando Teresa de Mier afirma, que dichas provincias han creado una junta suprema, para no estar expuestas a las convulsiones de la metrópoli. Con ello, las circunstancias han variado, y las provincias se han hecho soberanas, confederándose en México.<sup>105</sup>

En ese tiempo la vida política de México estaba muy centralizada. El régimen era herencia de la Colonia, un mosaico de provincias mal configuradas y con una organización inestable.

---

<sup>102</sup> REYES HERODES, JESUS. *El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas*. Caracterización y Vigencia, selección de textos de Adolfo Castañón y Otto Granados, México, Edi. F.C.E., S.E.P., (Lecturas Mexicanas No. 100), 1985, p. p. 66-67.

<sup>103</sup> SAN JUAN VICTORIA, CARLOS. "Las Utopías Oligárquicas Conocen sus Límites (1821-1834)," en Jorge Carpizo et. al., *La Formación del Estado Mexicano*, México, 1984, Edi. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie C. Estudios Históricos No. 19), p.93.

<sup>104</sup> REYES HERODES, JESUS. *El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas*. Caracterización y Vigencia, selección de textos de Adolfo Castañón y Otto Granados, México 1985, Edi. F.C.E., S.E.P., (Lecturas Mexicanas No. 100), p. p. 67-69.

<sup>105</sup> *IBID.*, p. p. 67-69.

Debido a lo anterior, las diputaciones provinciales fueron en su momento consideradas como el origen de la federación. La descentralización, el pronunciamiento al sistema federal, viene de las provincias.<sup>106</sup>

En el debate poco a poco las provincias se imponen. Los centralistas gradualmente van cediendo en su empeño. Las provincias buscan, entre otras cosas, que el Congreso se pronuncie por el federalismo. Al respecto, es útil mencionar que la correlación de fuerzas llevó a los federalistas, con los desprendimientos iturbidistas, a dominar en el Congreso.<sup>107</sup>

En este punto, es importante mencionar las características geopolíticas de México, las cuales eran un factor favorable para el surgimiento de formas de descentralización del poder. En esta época el país tenía escasas vías de comunicación; límites imprecisos entre los países; difíciles comunicaciones con el exterior; población polarizada en el altiplano y en las costas, con amplias regiones deshabitadas, entre otras características. Bajo estas circunstancias era muy difícil mantener la autoridad del gobierno central. Esta situación propició la creación de autonomías regionales, y dificultó el funcionamiento de un gobierno central lo suficientemente fuerte, lo cual favoreció a los caciques locales. Con ello surgió un fenómeno de desplazamiento del poder de manos de las autoridades formales, a los poseedores de las tierras.<sup>108</sup>

Cuando desaparece el imperio, se robusteció el partido liberal y la tendencia federalista, recibe un gran apoyo con el Pacto Federal de Anáhuac, escrito por Prisciliano Sánchez.<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> REYES HEROLES, JESUS. El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas. Caracterización y Vigencia, selección de textos de Adolfo Castañón y Otto Granados, México 1985, Edi. F.C.E., S.E.P., (Lecturas Mexicanas No. 100), p. 70.

<sup>107</sup> IBID., p. 73

<sup>108</sup> GARCÍA LAGUARDIA, JORGE MARIO. "Comentario a la Ponencia de Ernesto de la Torre Villar," en Jorge Carpizo et. al., La Formación del Estado Mexicano, México, 1984. Edit. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie C. Estudios Históricos No. 19), p.76.

<sup>109</sup> REYES HEROLES, JESUS. El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas. Caracterización y Vigencia, selección de textos de Adolfo Castañón y Otto Granados, México 1985, Edi. F.C.E., S.E.P., (Lecturas Mexicanas No. 100), p. p. 75-78.

En este documento se manifiesta la incontenible decisión de las provincias en apoyo al federalismo: las bases del pacto y la anticipación de la contestación de las objeciones que surgirán contra el centralismo.

La fuerza política de las provincias hace posible que éstas modelen el gobierno de la Nación; mediante el Acta de Casa Mata, las provincias piden la reinstalación de un Congreso diferente al disuelto, precisamente en el lapso en el cual Agustín de Iturbide es Emperador Constitucional del Imperio Mexicano. Una vez reinstalado el Congreso, las provincias obligan a éste a restringirse a convocar a un nuevo Congreso Constituyente. El nuevo Congreso es instalado en noviembre de 1823, y en el se reconoce la forma federal del nuevo Estado.<sup>110</sup>

El 5 de noviembre de 1823, se reunió el segundo Congreso Constituyente, el cual expide el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 3 de febrero de 1824. En el artículo 5o., se establece para México la forma de república representativa y popular.<sup>111</sup>

Una vez proclamada la república, sólo el gobierno de Guadalupe Victoria, apoyándose en préstamos británicos, pudo mantener una apariencia de orden y unidad. Inmediatamente estalló abiertamente la disputa entre la élite por imponer las reglas básicas de una nación que apenas existía en la forma. Esta disputa tuvo múltiples ángulos, pero uno de los más sobresalientes fue el conflicto entre los intereses locales y un centro muy débil, casi sin recursos económicos y con una inestabilidad crónica destinada al fracaso, cuyo mejor indicador fue que entre 1829 y 1876, 36 personas ocuparon el cargo de Presidentes. Visto desde el centro, el Estado nacional fue sólo un embrión, un proyecto durante el medio siglo posterior a la independencia.

---

<sup>110</sup> SAN JUAN VICTORIA, CARLOS. "Las Utopías Oligárquicas Conocen sus Límites (1821-1834)", en Jorge Carpizo, et. al., La Formación del Estado Mexicano, México, 1984. Ed. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie C. Estudios Históricos No. 19), p. 95.

<sup>111</sup> SERRA, ROJAS, ANDRÉS. Ciencia Política. *La Proyección Actual de la Teoría General del Estado*, 9a. Ed., Porrúa, S. A., 1988, p.635.

De este modo y no obstante los beneficios que planteaba en lo inmediato la Constitución de 1824, coadyuvó al fortalecimiento del caciquismo regional.

Las localidades, los estados y las clases medias dispersas por el país impulsan el progreso liberal en materia federal. En cambio las fuerzas centralizadas, el alto clero y los altos jefes del ejército, se oponen al impulso federal y pretenden mantener el mayor tiempo posible la sociedad de la Colonia.<sup>112</sup>

La lucha en torno al federalismo o el centralismo no era artificial. Las clases liberales, en correspondencia con los intereses y las realidades, eran los federalistas; por su parte, las fuerzas coloniales eran centralistas. Las primeras estaban descentralizadas, diseminadas en todo el país; las segundas, en la metrópoli. El federalismo y el centralismo fueron en esencia el instrumento y el medio por el cual se resolvió la contienda en torno al mantenimiento o la supresión de los privilegios.<sup>113</sup>

En la década posterior a 1824, las oligarquías locales ejercen una notable influencia sobre los asuntos locales: toman la iniciativa en decisiones que luego tendrán una índole nacional; consiguen la dispersión de la fuerza pública a través de la creación de las "milicias locales"; en tanto funciona de manera eficiente el Congreso, se toman medidas que le son favorables, aun aquellas que atentan contra la formación de un Estado-nación fuerte en lo económico y en lo político; cuando el Congreso no responde a sus intereses, es suprimido o recurren a la fuerza por fuera del marco jurídico establecido en la Constitución de 1824.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> REYES HERODES, JESUS. *El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas*. Caracterización y Vigencia, selección de textos de Adolfo Castañón y Otto Granados, México, 1985, Edi. F.C.E., S.E.P., (Lecturas Mexicanas No. 100), p.137.

<sup>113</sup> *IBID.*, p.147.

<sup>114</sup> SAN JUAN VICTORIA, CARLOS. "Las Utopías Oligárquicas Conocen sus Límites (1821-1834)," en Jorge Carpizo, et. al., *La Formación del Estado Mexicano*, México, 1984. Edi. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie C. Estudios Históricos No. 19), p.96.

En 1831, se ataca a la autonomía política regional mediante el ejército, o por la vía del desplazamiento de los políticos partidarios del federalismo, de los congresos; se intenta disolver las milicias locales, suprimir la disidencia y se intenta la centralización política, aunque con base en el respeto a la forma jurídica federal. Todo lo anterior indicaba la disolución de la coalición oligárquica; hacía evidente además que las decisiones del gobierno afectaban a las oligarquías regionales en beneficio de la oligarquía central.

A mediados de 1831, los estados logran recuperar su representación política, en donde la correlación de fuerzas es desfavorable a la oligarquía central. Lo anterior debido a la alianza de las fuerzas regionales con los estratos medios. La llegada al poder de esta alianza se verificó en medio de rebeliones militares y de la abierta oposición al clero.

La lucha entre los grupos en pugna sólo conduce a una crisis de hegemonía en la cual ninguna de las fuerzas puede imponerse sobre la otra, si no es por medio del ejército.<sup>115</sup>

En tal sentido, el poder del caciquismo es tan grande que para los liberales, la derrota de la iglesia y de los grupos conservadores era condición necesaria -así lo comprendieron- el apoyo de los caciques. Por ello se configura de manera tácita una alianza que se hace evidente cuando en 1857, la Constitución de ese año refleja los intereses del federalismo.<sup>116</sup>

La lucha entre conservadores y liberales por la imposición de su particular proyecto de nación, produce opresión, desaliento, inestabilidad política y ruina. En medio de esa lucha, el 5 de febrero de 1857, se promulgó la nueva Constitución, la cual es utilizada por Benito Juárez para conformar un sistema liberal moderado y un incipiente régimen federal.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> SAN JUAN VICTORIA, CARLOS. "Las Utopías Oligárquicas Conocen sus Límites (1821-1834)," en Jorge Carpizo, et. al., La Formación del Estado Mexicano, México, 1984. Ed. Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie C. Estudios Históricos No. 19), p. p. 109, 118-119.

<sup>116</sup> SAEZ PUEYO, CARMEN. "Comentario a la Ponencia de Alvaro Matute," en Jorge Carpizo, et. al., La Formación del Estado Mexicano, México, 1984. Ed. Porrúa S.A. -Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, (Serie C. Estudios Históricos No. 19), p. 228.

<sup>117</sup> SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ciencia Política. *La Proyección Actual de la Teoría General del Estado*, 9a., Ed. Porrúa, S. A., 1988. p. 638.

La Guerra de Reforma implicó la derrota del proyecto imperial de Francia, de los conservadores, con lo cual se inicia de hecho la ejecución del proyecto nacional propuesto por los liberales. Con ello el Gobierno Central plantea el federalismo y la división de poderes, pero conserva una tendencia presidencialista. Así empieza el difícil tránsito hacia la imposición del proyecto nacional, encima de los intereses y de la oposición de los caciques y los grupos de poder locales. Es tangible entonces la determinación presidencial de adaptar los intereses políticos locales, para hacerlos congruentes con los nacionales.<sup>118</sup>

El caudillismo del siglo XIX refleja, en el nivel político, los vínculos de dependencia económica interregional que existían. La lucha de los caudillos fue una lucha entre las regiones, en la cual cada caudillo aspiraba al control de los mecanismos necesarios para dominar todo el país. El caudillismo sólo pudo ser controlado algunos años después mediante el otorgamiento jurídico de facultades extraordinarias al representante del Poder Ejecutivo.<sup>119</sup>

A finales del siglo XIX y principios del XX, el federalismo sólo es una expresión jurídica, frente a la creciente centralización política y económica.<sup>120</sup>

Con la revolución y la destrucción dramática y rápida de la dictadura de Díaz, en mayo de 1911, se vio la incapacidad del régimen dictatorial centralizado, para transformar sus estructuras y dar cabida a las fuerzas que venían pugnando por formas cooperativistas y sociales de trabajo. Las clases medias en surgimiento, junto con las clases campesinas independientes y los obreros, no encontraron acomodo en las estrechas relaciones hacendarias de producción, por lo que fue eminente el estallido y resquebrajamiento del sistema.

<sup>118</sup> MEYER, LORENZO. "Un Tema Añejo Siempre Actual: El Centro y Las Regiones en la Historia Mexicana," en Blanca Torres (compiladora), *Descentralización y Democracia en México*, México, 1986, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, p.25.

<sup>119</sup> JEANNETTI DAVILA, ELENA. "Un Ejecutivo Fuerte, Base de la Administración," en Cuadernos de Política y Administración Pública, No. 33, México, mayo-agosto 1987, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 14.

<sup>120</sup> ALBA VEGA, CARLOS. "Comentarios," en Blanca Torres (compiladora), *Descentralización y Democracia en México*, México, 1986, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, p.262.

Con la revolución y el desmoronamiento del estado fuerte del Porfiriato, surgen numerosas fuerzas centrifugas que convierten al país en una mezcla de pequeños territorios gobernados por "hombres fuertes" de manera casi autónoma. La caída del Porfiriato en consecuencia, provocó una ganancia autónoma en las distintas regiones del país.<sup>121</sup>

Sin embargo, las localidades no aprovecharon la descentralización de este período para dirimir sus diferencias. Por el contrario, de ella se abusó para impedir la modernización y favorecer el conservadurismo.<sup>122</sup> La independencia de los estados, pueblos y municipios a partir de 1910, originó en ocasiones reales movimientos de masas. No obstante su ideología y sus logros raras veces fueron democráticos y tuvieron marcadas características caciquiles y autoritarias, como es el caso de algunas organizaciones gremiales.<sup>123</sup>

La descentralización sirvió entonces para fortalecer los cacicazgos, cuyas disputas ocuparon la vida política de México por algunos años, lo cual implicó el retorno a formas políticas propias del siglo XIX.

Para cualquier observador de los acontecimientos mexicanos a partir de 1913, el aspecto dominante fue la fragmentación política. La dispersión del poder de este período alcanzó su máxima expresión entre los años de 1914 y 1915.<sup>124</sup> Sin embargo, las formas de autonomía local pronto fueron aniquiladas. La consolidación de un Estado nacional, promovida a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, restó poco a poco vitalidad a los movimientos regionalistas.

---

<sup>121</sup> FALCON ROMANA, "Comentarios," en Blanca Torres (compiladora), *Descentralización y Democracia en México*, México, 1986, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, p. p.150 y 106a.

<sup>122</sup> GONZALEZ Y GONZALEZ, LUIS, "Comentarios a la Ponencia de Lorenzo Meyer," en Blanca Torres (compiladora), *Descentralización y Democracia en México*, México, 1986, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, p. 80.

<sup>123</sup> FALCON, ROMANA, "Comentarios," en Blanca Torres (compiladora), *Descentralización y Democracia en México*, México, 1986, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, p. 150.

<sup>124</sup> FALCON, ROMANA, "La Revolución Mexicana y la Búsqueda de la Autonomía Local," en Jorge Padua y Alain Vanneph, *Poder Local, Poder Regional*, El Colegio de México, 1986 Centre D' Etudes Mexicaines et Centreamericaines, p. 107a.

La guerra civil iniciada en 1910, duró 19 años, al cabo de los cuales México tenía ante sí un sombrío panorama de destrucción, pero también una Constitución, un nuevo ejército y una nueva legitimidad que sirvieron como base para iniciar la organización de la sociedad civil que desembocó en un nuevo régimen. A la larga, los sindicatos y las ligas campesinas se convirtieron en poderosas fuentes de poder y en instrumentos de disolución de las autonomías locales que florecieron con la misma revolución.

El triunfo del movimiento constitucionalista sobre Victoriano Huerta y posteriormente sobre sus antiguos aliados, Zapata y Villa, dejó a Carranza la tarea de reconstruir, consolidar y dirigir la vida política posrevolucionaria. El predominio del grupo Carrancista llevó al poder a los representantes de los estratégicos sectores medios que habían permanecido marginados durante el porfiriato.

La política Carrancista frente a las fuerzas del antiguo régimen por un lado, y a los sectores campesinos y obreros por el otro, representó esencialmente los intereses y la visión del mundo propio de los sectores medios urbanos y rurales que habían crecido notablemente a consecuencia del proceso de desarrollo económico de las tres décadas anteriores. En 1920 la gran tarea de este grupo dominante era la institucionalización de un sistema de dominación política y la reestructuración del económico. Para ello era necesario mantener subordinados -pero sin antagonizarlos- a los grupos populares.

Esto no se logró con la derrota de los principales caudillos campesinos, fue necesario hacer ciertas concesiones de principios, y admitir algún tipo de participación controlada de esas fuerzas dentro del nuevo sistema de poder. Este proceso de institucionalización sería largo y difícil, sobre todo en el caso de los campesinos, que constituían el grupo más numeroso, disperso y con la demanda más radical: La Reforma Agraria.

Una tarea, tan o más difícil fue controlar la economía, es decir, volver al dominio nacional del petróleo y la minería, que se encontraban en manos de empresarios extranjeros. La conveniencia de este paso era que había pocos intereses en común entre los planes de los

capitalistas extranjeros y los de los nuevos líderes. Pero había un gran obstáculo: el poder político y económico con que contaban los empresarios extranjeros parecía muy superior al del gobierno revolucionario. De ahí que la lucha resultara más larga, difícil y accidentada que aquella librada contra los sectores dominantes de origen nacional.

Carranza en suma, reorganizó la administración pública y trató de gobernar con apego a la ley. Inicio grandes progresos en México, estimulando el desarrollo de la ciencia y la industria; instaló talleres modernos y escuelas de aviación, así como estaciones de telegrafía inalámbrica. Ordenó la emisión de nuevos billetes autorizados por la Comisión Monetaria; creó la deuda agraria para cumplir con el Artículo 27, pero reprimió algunas demandas de los obreros.

En su momento, Carranza consiguió la unidad, congruencia y homogeneidad en muchas materias, así como la racionalidad en el uso de los recursos, pero esto también significó la pérdida de funciones por parte de los gobiernos de los estados y los municipios, que fueron posteriormente absorbidas por la Federación, y permitieron que el centro resolviera los problemas locales.<sup>125</sup>

En 1920, Obregón pudo enfrentarse y derrotar a Carranza porque un cuerpo importante del ejército quedó al margen de la lucha: el de Pablo González. La presencia de este rival de Obregón, durante la campaña presidencial de 1919-1920, confrontó al grupo de Sonora, creando una situación incómoda, por lo que fue desterrado en julio de ese mismo año.

La derrota y asesinato de Carranza el 21 de mayo de 1920, no significó que el Programa Constitucionalista desapareciera. Los vencedores lo reafirmaron, el movimiento anticarrancista de Agua Prieta no buscó imponer un nuevo sistema de dominación. El triunfo de Obregón sería la última vez que un levantamiento militar tendría buen éxito.

---

<sup>125</sup> JEANNETTI DAVILA, ELENA. "Un Ejecutivo Fuerte, Base de la Administración," en Cuadernos de Política y Administración Pública, No. 33, México, mayo-agosto 1987, Instituto Nacional de Administradores Públicos, p. 14-15.

Obregón no buscó imponer un nuevo sistema de dominación, su meta fue el reacomodo de fuerzas dentro del círculo dominante.

Primeramente debía establecer una posición hegemónica en relación al resto de los líderes y fracciones del grupo revolucionario. De ahí que el problema político fuera el dominante durante todo el período.

Cuando tomó el gobierno Obregón, la unidad del país no existía. El Presidente se encontraba lejos de tener el poder y el control y el poder que Díaz había logrado. El dominio que ejerció sobre los jefes militares locales era bastante limitado. Siempre existió la posibilidad de imponerse a uno u otro de ellos, pero sólo si previamente se aislaba y conseguía el apoyo tácito o explícito del resto.

Obregón pretendió disminuir un tanto el poder de los militares reorganizando al ejército. Lo logró parcialmente con la creación de las reservas, dio de baja a un número considerable de generales, jefes, oficiales y tropa; se crearon colonias militares para permitir el retorno a la vida civil de algunos cuerpos del ejército y, finalmente el aumento de las regiones militares de 20 a 35. Disminuyó el poder individual de los jefes de zona. Lo precario de la estabilidad lograda, quedó claramente confirmado a fines de 1923, al plantearse la sucesión presidencial.

En este tiempo, Adolfo de la Huerta, Secretario de Hacienda inició una rebelión, que por la habilidad de Obregón, la falta de coordinación de sus enemigos, más la decisión de Washington de dar apoyo en lo político y militar al gobierno mexicano, permitió que en marzo de 1924, el levantamiento de los Huertista quedara liquidado. Con el triunfo de Obregón en 1924, el proceso de centralización política se aceleró.

La precaria estabilidad política se rompió de nuevo en 1926, al enfrentarse violentamente la Iglesia y el Estado. Aunque ya durante el gobierno de Obregón las relaciones entre Iglesia-Estado habían sido tensas: en 1923 se expulsó al nuncio apostólico y se detuvo la

construcción del monumento a "Cristo Rey." Se formó la Liga Nacional de la Defensa de la Libertad Religiosa (LNDLR), la cual dirigió la guerra cristera. La lucha se concentró principalmente en los estados de Jalisco, Guanajuato, Colima y Michoacán

Obregón dio impulso a la Agricultura; reorganizó y fomentó la educación pública, creando la Secretaría de Educación Pública, escuelas rurales y misiones culturales; reanudó las relaciones diplomáticas con Estados Unidos y reprimió algunos movimientos de tipo reaccionario.

Obregón favoreció la candidatura del General Calles, pero otros miembros de la nueva élite se consideraron con tanto o más mérito que Calles. Obregón y Calles debieron ejercer una posición hegemónica en relación al resto de los líderes y fracciones del grupo revolucionario. De aquí que el problema dominante fuera el político durante éste periodo . La posibilidad de una división dentro del grupo gobernante, como la que acabo con Carranza, estuvo siempre presente como lo demuestran las rebeliones de Adolfo de la Huerta, Gonzálo Escobar, Francisco Serrano y Arnulfo R. Gómez.

Finalmente, la fuerza política encabezada por Venustiano Carranza y la militar por Alvaro Obregón, se impusieron sobre sus rivales, y aunque su control sobre el país nunca fue total, pudo cimentar las bases de una hegemonía que dura hasta nuestros días.

Al asumir la presidencia Calles, era considerado por algunos círculos como representante del ala progresista del Grupo de Sonora, incluso como un socialista. En un primer momento, efectivamente, tuvo una actitud más receptiva que Obregón ante las demandas de algunos grupos campesinos, e intentó restablecer la armonía entre el grupo gobernante y los obreros organizados, especialmente por lo que se refiere a la CROM; Obregón la había descuidado; su líder Luis N. Morones ocupó un puesto en el gabinete de Plutarco Elías Calles.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Sin embargo, este apoyo popular, importante y organizado no pudo sustituir o neutralizar al del ejército. Fue entonces cuando el Estado empezó a tomar un papel relativamente más activo para resolver los problemas económicos. Como México no contaba aún con una burguesía nacional que sustituyera a la extranjera y dirigiera el sistema económico (esta burguesía surgiría en buena medida por la protección y actividad del Estado), el sector oficial decidió ocupar este vacío. Por ello se crearon: El Banco de México, Las Comisiones Nacionales de Irrigación y de Caminos, El Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero y los regionales, más otras instituciones menores.

La crisis entre Iglesia y Estado se agravó durante la presidencia de Calles, quien de manera un tanto innecesaria alentó las corrientes anticlericales. En 1928 Calles y el episcopado sostuvieron una serie de entrevistas, sin llegar a una solución definitiva. El asesinato de Obregón por el católico Luis Toral llevó a la suspensión de las negociaciones. Portes Gil en 1929, reanudó los contactos con la intervención del embajador estadounidense Dwight Morrow. De aquí, la iglesia accedió a reanudar los servicios religiosos, así como la rendición del ejército Cristero.

El compromiso de Calles con el antiguo orden fue muy visible a partir de 1928. Al fin de ese año, y tras una seria confrontación con Estados Unidos, el Presidente llegó a un acuerdo informal con el Embajador norteamericano. México entonces modificó su legislación petrolera en un sentido favorable a las empresas norteamericanas. También dio marcha atrás en su programa agrario -que nunca había llegado a ser plenamente aceptado- por los líderes revolucionarios del norte, y anunció que el reparto de las tierras había constituido un fracaso económico. En resumen, en el gobierno de Calles, los bienes del clero fueron nuevamente nacionalizados, siendo utilizados para impulsar importantes obras de riego, de caminos carreteros y de educación pública. Se creó la Escuela Nacional de Agricultura, en Chapingo, y el ejército nacional fue reorganizado.

Su política anticlerical ocasionó frecuentemente levantamientos armados en el país. Las relaciones con el sector obrero organizado se volvieron a enfriar cuando Luis N. Morones

perdió -por presiones de los obregonistas- la posición estratégica que había ocupado dentro de la élite gobernante.

La sucesión presidencial de 1928, volvió a precipitar otra crisis. Se presentó el distanciamiento entre Calles y Obregón. Calles consideró que el próximo Presidente debería ser Arnulfo R. Gómez y Obregón se inclinaba por el Secretario de Guerra, Francisco R. Serrano.

La crisis en que se vio sumida la coalición revolucionaria por la muerte de Obregón (junio de 1928) fue grave. Ante esto, Calles convocó a los principales jefes militares para denominar Presidente provisional, el elegido fue Emilio Portes Gil.

Para acabar con la inestabilidad política siempre presente, fue necesario institucionalizar la actividad política, limitar la autonomía de los caudillos locales y diversificar y organizar las bases del poder, introduciendo a grupos de obreros y campesinos como actores dentro del sistema, aunque controlando desde arriba su actividad y demandas. En la medida de que el proceso de institucionalización se desarrolló, el peso político del ejército disminuyó, y el problema de la sucesión pudo ser resuelto sin el uso intermitente de la violencia. A partir de ese proceso el Estado Mexicano va cobrando fortaleza.

En su informe del 1o. de septiembre de 1928, Calles señaló que era preciso concluir ya con la etapa caudillista e iniciar la construcción de un mecanismo que pudiera resolver pacíficamente la sucesión presidencial. Uno de los últimos actos de Calles -y uno de los más trascendentales para la institucionalización del sistema posrevolucionario- fue anunciar la creación de un partido que agrupara a todas las corrientes de la heterogénea coalición gobernante: El Partido Nacional Revolucionario (PNR). La decisión tomada fue como una más de las varias medidas destinadas a paliar la crisis provocada por el asesinato de Obregón, pero ésta tuvo un propósito a largo plazo y con ello se inicia el Máximato

En 1929, México contaba formalmente con un sistema pluripartidista en extremo, pero en realidad el proceso electoral estuvo casi vacío de contenido. Los partidos no desempeñaron la función que en teoría tienen. Más bien fueron partidos de "notables," sin base en las masas, que operaron como instrumentos políticos en manos de algunos caudillos o líderes locales o nacionales, que se servían de ellos para sus propios intereses, la victoria política dependía del reconocimiento que de ésta hicieron las autoridades centrales.

El carácter esencialmente personalista de la actividad política de esta coyuntura explica lo efímero de la vida de los partidos; cuando los dirigentes perdían terreno en relación al líder de la coalición, el partido desaparecía.

Poco después de la creación del PNR, el sistema multipartidista anterior desapareció de hecho. El PNR en sus orígenes, comenzó por ser más bien una confederación de los principales líderes y partidos de coalición revolucionaria bajo la tutela de Calles. La preocupación central de sus directivos consistió en crear y mantener un consenso real entre las fracciones de la coalición, a través de la conciliación de las demandas y aspiraciones y así desterrar la violencia como método para solucionar las pugnas internas en la élite política.

Por la incorporación de los líderes campesinos y obreros al PNR, la creación de este representa un avance mayor en el proceso de centralización del poder. Sin embargo, el poder de los caudillos y caciques locales tuvo que respetarse, y por ello el PNR se constituyó primero como una agrupación de partidos estatales.

En la historia de México el periodo de los 20's, fue la reconstrucción del poder central y el momento de esplendor de los llamados caciques revolucionarios, líderes locales que con apoyo de ejércitos propios y organizaciones de masas se transformaron en verdaderos

detentadores del poder. El gobierno federal más que controlarlos, negociaba con ellos y en los momentos críticos dependía de ellos.<sup>126</sup>

Tras la desaparición de Calles del escenario político en 1935, el Presidente quedó como jefe indiscutible de la coalición revolucionaria, y toda posibilidad de divergencia entre el partido y gobierno desapareció para dar paso a la subordinación del primero. El Estado era el conciliador.

La "oposición controlada" era bienvenida y necesaria; ella personificaba de manera concreta a los "enemigos de la revolución" y legitimaba así un sistema que si bien en principio aceptaba las reglas democráticas, en la realidad actuaba en sentido opuesto.

En 1929, el problema de remplazar a Portes Gil hizo que afloraran nuevas divisiones. La decisión final recayó en Pascual Ortiz Rubio (1929- 1932). su designación obedeció a la necesidad de conciliar a Callistas y Obregonistas, sin dar el poder a un Obregonista destacado: Aarón Sáenz.

Sin embargo, el 3 de marzo de 1929, se levantó una rebelión encabezada por Gónzalo Escobar, que representó la última revuelta militar del periodo posrevolucionario, su derrota fue un golpe contra el caudillismo y, junto con la creación del PNR, coadyuvó a acelerar el proceso de concentración del poder en el centro. Esta nueva fuerza iba a residir por algún tiempo no en el jefe del Ejecutivo, sino en Calles: el "Jefe Máximo de la Revolución." De ahí que al periodo comprendido entre 1929 y mediados de 1935 se le denomine el "Máximato."

Este predominio político de Calles contó con la anuencia inicial de los militares más fuertes: Los Generales de División Joaquín Amaro, Saturnino Cedillo, Juan A. Almazán y

---

<sup>126</sup> MARTÍNEZ ASSAD, CARLOS. El Laboratorio de la Revolución. El Tabasco Garridista. México. Siglo XXI, 1979.

Lázaro Cárdenas. La fuerza de Calles quedó demostrada cuando Ortiz Rubio renunció a la presidencia el 2 de septiembre de 1932, por haber entrado en conflicto con el "Jefe Máximo" al manifestar cierta independencia y efectuar nombramientos sin su anuencia. Ortiz Rubio fue sustituido por el General Abelardo Rodríguez -que no era miembro del círculo militar más influyente- y que en 1934, habría de entregar el poder a su Secretario de Guerra, el General Lázaro Cárdenas. No obstante, lo precario que parecía antes el poder presidencial, el gobierno central fue conformando las bases institucionales para ganar terreno frente a las otras fuerzas locales o nacionales.

Durante los gobiernos siguientes, las autoridades federales se dedicaron a neutralizar y disminuir la autonomía alcanzada por los jefes militares de las diversas regiones con respecto al poder del centro. En este proceso junto con otras muchas instituciones; fue particularmente importante la creación del Partido Revolucionario Institucional (PNR) en 1929,<sup>127</sup> el cual sería la gran innovación política del nuevo régimen, la maquinaria que sustituyó al poder personal de los caudillos y que establecería una disciplina férrea sobre la clase política y sus aliados.

Así, el proceso de centralización revolucionaria llegó a su punto culminante en el sexenio del Presidente Lázaro Cárdenas; en sus rasgos esenciales el autoritarismo contemporáneo de México, quedó establecido al concluir el sexenio de dicho Presidente. Este autoritarismo reconoció y aceptó los intereses locales, pero sólo en la medida que no se contrapusieran a la lógica y al proyecto político diseñado y puesto en práctica por el centro. A partir de 1940, el centralismo mexicano no sufrió modificaciones sustantivas, simplemente se afirmó y llegó hasta sus últimas consecuencias 40 años más tarde.

Si algo positivo se puede decir de ese proceso de centralización es que, frente a las heterogeneidades locales, insuficiencias materiales y presiones externa, mantuvo al Estado

---

<sup>127</sup> FALCON, ROMANA. "La Revolución Mexicana y la Búsqueda de la Autonomía Local." en Jorge Padua y Alain Vanneph, Poder Local, Poder Regional, El Colegio de México 1986, Centre D' Etudes Mexicaines et Centreamericaines, p. 109a.

nacional; pero también legó la democracia, la iniciativa local y trajo ineficiencias y distorsiones, que hoy son más obstáculo que apoyo para el desarrollo del Estado Mexicano.

La excesiva centralización en los aspectos económico, político y social es uno de los principales problemas que enfrenta todavía la sociedad mexicana actual. Desde hace tiempo la preocupación por los efectos negativos que la centralización acarrea se ha expresado en una enfática demanda por la descentralización.

A partir del período presidencial de Echeverría, los últimos gobiernos han manejado en sus políticas proselitistas la necesidad de la descentralización, lo que ha llevado inclusive a la reforma constitucional, para dar cabida a una forma de poder mas democrática.

La preocupación por el desarrollo regional motivo la creación de instancias administrativas, con la intención de provocar una descentralización en México. Entre 1970 y 1976, se procuró el impulso al desarrollo de regiones especiales (v.gr. el Istmo de Tehuantepec), creación de condiciones especiales de estímulo a la descentralización con apoyos para la inversión en zonas preferenciales (v.gr. el Programa de Conjuntos, Parques Industriales y Centros Comerciales) y se alentó a la inversión pequeña y mediana en zonas de bajo desarrollo industrial <sup>128</sup>

En el ámbito institucional se crearon organismos para vincular la inversión de la federación y la de los estados, en torno a propósitos comunes. Desde este punto se elaboraron planes estatales de desarrollo, muy poco eficientes en la práctica, para unificar las decisiones de inversión. <sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> SILVA, FERNANDO. "Planación Regional y Descentralización." en Blanca Torres (compiladora), Descentralización y Democracia en México, 1986, p.136.

<sup>129</sup> IBID., p.136.

En 1976, se mantuvieron algunas instituciones políticas y programas que eran la base de un incipiente sistema de planeación regional. Sin embargo, en estos años se puso énfasis en el aspecto urbano, con lo cual el desarrollo regional pasó a segundo plano.<sup>130</sup>

La racionalización de la administración pública favoreció el aspecto sectorial en detrimento del aspecto regional. En este período se creó el Convenio Unico de Coordinación (CUC), instrumento básico para planear el desarrollo regional en un régimen federal.<sup>131</sup>

En el período final de esta década, con los resultados obtenidos y el análisis respectivo, se pudo apreciar que en el lugar de una descentralización, se estaba conduciendo a lo contrario. Como consecuencia, se manifestaron en distintos foros diversas críticas a la centralización del Estado.

En efecto el centralismo del Estado Mexicano fue el blanco de crecientes críticas provenientes de las bases territoriales, comunidades y gobiernos locales, así como del seno del aparato central del Estado.<sup>132</sup>

Por ello, en la década de los ochenta se pretendió resolver el problema mediante la entrega de facultades de decisión y el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales.<sup>133</sup>

En 1981, se transforman los COPRODES (Comités Promotores del Desarrollo: eran órganos desconcentrados dependientes de la federación) en COPLADES (Comités de Planeación del Desarrollo Estatal), con una concepción en donde se acepta la competencia de los estados para planear su desarrollo, con la participación activa de la sociedad. A partir

---

<sup>130</sup> SILVA, FERNANDO. "Planeación Regional y Descentralización," en Blanca Torres (compiladora), Descentralización y Democracia en México, 1986, p. 136.

<sup>131</sup> IBID., p. 136.

<sup>132</sup> MASSOLO, ALEJANDRA. La Corriente Hacia Abajo: Descentralización y Municipio, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 128, año XXXIII, nueva época, abril-junio de 1987, México, FCPYS, UNAM, 1987, p. 125.

<sup>133</sup> MORENO TOSCANO, ALEJANDRA. Descentralización en México, en Cuadernos de Política y Administración No. 33, México, INAP, mayo-agosto de 1987, p. 21.

de aquí, las legislaturas de los estados crearían los COPLADES junto con la federación, los gobiernos de los estados y los municipios y los sectores social y privado.<sup>134</sup>

No obstante todo lo anterior, muchas de esas instituciones no funcionaron de acuerdo con sus objetivos, y no fue posible en consecuencia enfrentar los desequilibrios regionales. Los COPRODES, devinieron en oficinas burocráticas sin influencia y, muchos planes y programas no tuvieron el efecto esperado.<sup>135</sup>

### 3.2. La descentralización en el período 1982-1988

En 1982, se estableció el desarrollo integral de los estados como un objetivo del Gobierno Federal y se intentó la consolidación de regiones del país, como alternativas a la zona central de México. La planeación regional, como integrante de un propósito de descentralización, suponía el fortalecimiento de la participación de los gobiernos estatales y municipales en la planeación, programación y ejecución; hacer más fuertes los mecanismos de coordinación y concertación, de eficacia probada para romper inercias y feudos burocráticos, promover la participación de la sociedad en el desarrollo regional, para legitimar el proceso de planeación y ejecución de las acciones, y para hacer transparente el manejo de los recursos.<sup>136</sup>

En el sexenio de De la Madrid, el discurso oficial le otorgó una gran importancia al tema de la descentralización y al fortalecimiento del federalismo, como una muestra palpable de que el gobierno de la República se percató de los inconvenientes de la centralización, y quiso aumentarle origen popular al poder y la participación de la sociedad.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> SILVA, FERNANDO. "Planeación Regional y Descentralización," en Blanca Torres (compiladora), *Descentralización y Democracia en México*, 1986, p.137.

<sup>135</sup> *IBID.*, p.137.

<sup>136</sup> *IBID.*, p.138.

<sup>137</sup> BELTRAN, ULISES, Y PORTILLA, SANTIAGO. "El Proyecto de Descentralización del Gobierno Mexicano (1983-1984)," en Blanca Torres (compiladora), *Descentralización y Democracia en México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1986, p.81.

Como objetivo central del plan de gobierno, el proyecto del Presidente De la Madrid proponía, mediante el fomento de la producción y del empleo fuera de las grandes ciudades; el apoyo al campo; la ampliación de facultades al municipio; el fortalecimiento de las ciudades medias y la limitación del crecimiento de las grandes ciudades y la desconcentración política, administrativa, económica y cultural.<sup>138</sup>

Así, en dicho sexenio es, donde se adopta a la descentralización como una de las principales líneas de acción del programa de gobierno. La descentralización de la vida nacional sería una de las tesis, donde se enmarcarían los principales problemas del país y el impulso para su solución.

La descentralización de las acciones públicas en varios ámbitos partiría de importantes reformas a los Artículos 115, 26, 27 y 28, para satisfacer los requerimientos del Sistema Nacional de Planeación, establecer convenios con los estados y concertar acciones con los particulares para realizar los propósitos del desarrollo. En estas modificaciones, el Estado conserva para sí la rectoría del desarrollo nacional y se reserva para los actores sociales las tareas de recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo.

El Ejecutivo es la instancia responsable de determinar los órganos encargados de la planeación y éstos deben establecer las bases para que el Ejecutivo coordine con los gobiernos locales e incluso induzca y concerté las acciones con los particulares.

El programa de gobierno buscaría que las acciones federales muy centralizadas se convirtieran en corresponsabilidad de otras entidades, de manera que la descentralización no se limite al movimiento de empresas, oficinas o personas de la capital hacia los estados.

---

<sup>138</sup> BELTRAN, ULISES, Y PORTILLA, SANTIAGO. "El Proyecto de Descentralización del Gobierno Mexicano (1983-1984)," en Blanca Torres (compiladora), Descentralización y Democracia en México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1986, p.91.

Las principales líneas de acción para la descentralización fueron: La Reforma Municipal; El Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal y, la Política Regional.

#### A). La Reforma Municipal

En primer término, la Reforma Municipal se proponía una redistribución de facultades y atribuciones entre las autoridades federales, estatales y municipales para lograr un equilibrio en la participación de las tres instancias de desarrollo, siendo probablemente el punto mas importante del proceso.

Se procedió a reformar el Artículo 115 Constitucional, que ahora marca una nueva etapa en las relaciones entre la federación, los estados y los municipios y en la relación entre el estado y la propia sociedad; asimismo, establece nuevas facultades y atribuciones para los municipios. La reforma del Artículo 115 Constitucional tiene como finalidad asignar a los municipios fuente de ingresos propios, para que puedan atender los servicios públicos y fortalecer su independencia política.

En el caso estrictamente político, las reformas y adiciones buscaban fortalecer la pluralidad política en los ayuntamientos y protegerlos contra las destituciones arbitrarias; para ello la nueva revisión del Artículo 115 Constitucional generaliza la aplicación del principio de representación proporcional a todos los municipios del país, no sólo aquellos con más de 300 mil habitantes, como era antes, es decir que los partidos de oposición tienen acceso a los ayuntamientos, aunque no consigan la mayoría en las elecciones municipales. Además, precisa el procedimiento a seguir (antes ausente) para la suspensión y desaparición de ayuntamientos.

La facultad de destituir a las autoridades municipales queda en manos de las legislaturas de los estados, pero es preciso que la destitución sea por causa grave, y sólo con el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; aunadas a estas medidas de democratización y

fortalecimiento del municipio existen otro conjunto de reformas y adiciones al mencionado Artículo 115. que buscaban cambios de mayores dimensiones. En el aspecto administrativo, se otorga facultades a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general (facultades que no se tenían).

También señala las áreas de competencia mínima en las que puede participar el municipio sin ser limitativas; estas se pueden ampliar aún. La reforma constitucional autoriza para que los municipios de un mismo estado puedan asociarse y prestar eficazmente un servicio. También se faculta a los ayuntamientos para participar en la planeación del desarrollo urbano, sujetos a lo establecido en las leyes estatales y federales.

En lo económico, la reforma devuelve a los municipios ingresos que habían perdido tales como: rendimientos de sus bienes y contribuciones, producto del impuesto predial, participaciones federales e ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Otra parte de la reforma elevó a rango constitucional, el Sistema de Convenio Único de Desarrollo, por medio del cual el Gobierno Federal planeó, reguló y condujo la transferencia de recursos financieros a los estados y ahora a los municipios.

En el nuevo texto constitucional autoriza a los estados a realizar funciones, diseñar y ejecutar obras y prestar servicios públicos de competencia federal, siempre que el desarrollo económico y social lo recomiende.

Otro aspecto importante que enmienda la reforma, radica en los derechos de los trabajadores y establece que los congresos locales den garantías a los empleados públicos que laboren en los ayuntamientos, lo cual anteriormente no se hacía, se cambiaba totalmente al personal cuando había traslado de poderes al nuevo grupo en turno.

En ese mismo sentido, entre el 18 y el 21 de octubre de 1983, se celebraron reuniones de consulta popular para la reforma municipal en las ciudades de Saltillo, Mazatlán, Veracruz y Toluca, para orientar los cambios que habrían de hacerse antes que las legislaturas estatales procedieran a aplicarlos en sus respectivas entidades. Los temas generales de la consulta fueron cuatro: bases constitucionales de la organización municipal; mecanismos para democratizar la vida pública; bases de coordinación entre los gobiernos, municipal, estatal y federal y; estructura y fortalecimiento del municipio.

En las cuatro sedes se leyeron 3517 ponencias, que constituyen un importante acervo documental de las opiniones sobre la reforma y los problemas que habrían de enfrentar.

El 8 de marzo de 1984, se celebró en el Teatro Morelos de la ciudad de Aguascalientes, una ceremonia donde se finalizaron los trabajos sobre la reforma legislativa municipal en todo el país.

Con este acto concluyó la adecuación legislativa de las Constituciones de cada entidad y de las leyes secundarias federales y algunas estatales que en su segundo artículo transitorio ordenó el decreto de reforma al Artículo 115.

Modificadas las constituciones locales, la mayor parte de los estados adaptaron también los preceptos del Artículo 115 en sus leyes reglamentarias correspondientes. En algunos estados las reformas legislativas incluyeron otros ordenamientos para el fortalecimiento municipal, como en Tabasco, donde se promulgó una Ley Estatal de Planeación, o en Aguascalientes donde se expidieron reglamentos internos de administración pública para regular la estructura y funcionamiento de la administración municipal; en Zacatecas se promulgó una Ley de Coordinación entre estados y municipios, para regular la distribución de las participaciones fiscales.

Con la adopción del nuevo mandato constitucional en todos los estados, la Reforma Municipal contempló a partir de 1984, la dotación de algunos ingresos a la mayoría de los

municipios, aunque sería evidente el diverso grado de compromiso político con que los estados emprendieron la reforma. Mientras que en algunos de ellos se asumió con entusiasmo el espíritu de la reforma y se modernizó su legislación relativa a los municipios, en otras modificaciones legales se limitaron a adecuar las constituciones locales al principio general, 7 años después de reformado el Artículo 115, la reforma municipal apenas inicia su camino.

A partir del fortalecimiento municipal, la discusión teórica sobre la descentralización incluye las alternativas para revertir el proceso que ocasiona el desplazamiento de los individuos. hacia el centro político del país desde los lugares más lejanos, para resolver sus problemas.<sup>139</sup>

En tal sentido, algunos autores afirman que la política descentralizadora del Estado se ha orientado a trasladar a los niveles inferiores del gobierno, la solución de la crisis y de los problemas existentes. <sup>140</sup> De esta manera, el Estado pretende disminuir las presiones sociales en el centro de la dominación política y económica. <sup>141</sup>

#### B). Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal

El Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, pretendía que los tres niveles de gobierno, compartieran la responsabilidad de acciones centralizadas en el federal.

Así el 8 de junio de 1984, el Ejecutivo federal expidió un decreto por el que todas las dependencias y entidades del Gobierno Federal, debían elaborar sus programas de

<sup>139</sup> MORENO TOSCANO, ALEJANDRA. Descentralización en México, en Cuadernos de Política y Administración No. 33, México, INAP, mayo-agosto de 1987, p.21.

<sup>140</sup> BELTRAN, ULISES Y PORTILLA, SANTIAGO. "El Proyecto de Descentralización del Gobierno Mexicano (1983-1984)," en Blanca Torres (compiladora), Descentralización y Democracia en México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1986, p.95.

<sup>141</sup> MARTINEZ OMAÑA, MARÍA CONCEPCIÓN. La Política de Descentralización: Una Revista Crítica, en Secuencia. Revista Americana de Ciencias Sociales No. 15, septiembre-diciembre de 1989, México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, p.119.

descentralización tomando en cuenta las propuestas que recibieran de los gobiernos estatales. El Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal se puso en marcha el 21 de enero de 1985 y, consideró además todos los programas particulares.<sup>142</sup>

Las acciones previstas en el Programa serían de tres tipos: transferencia de entidades paraestatales administradas por el gobierno federal a los gobiernos estatales; de coordinación para la ejecución y operación de los programas de desarrollo, cuya responsabilidad se transfiere a los gobiernos de los estados por el Convenio Único de Desarrollo y desconcentración de funciones administrativas.

El Programa parte de cuatro decisiones.<sup>143</sup> Dar apoyo al desarrollo de las actividades productivas regionales; impulsar el desarrollo social; consolidar y ampliar la estructura regional; fomentar la actividad económica y ampliar el acceso a los servicios gubernamentales.

Se conviene con los gobiernos estatales para la descentralización de organismos coordinados sectorialmente, las modalidades y los términos de su participación. En otros aspectos, se incorporan a organismos del sector social en los consejos de administración con mayoría de acciones. En todos los casos las transferencias suponen la entrega de los activos fijos de las empresas.

La Secretaría de Programación y Presupuesto de acuerdo al Programa, apoyaría las acciones de descentralización de las diferentes dependencias y entidades. Asimismo, continuó con el proceso de reforma estructural del presupuesto, para asegurar una mayor participación de los gobiernos locales en la definición y seguimiento y control de las inversiones, para

---

<sup>142</sup> SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, México, 1985.

<sup>143</sup> T. BELTRAN, ULISES, "Descentralización del Gobierno Mexicano," en Descentralización y Democracia COLMEX, 1986, p. 115-116.

racionalizar los programas y, liberar con mayor oportunidad los recursos de inversión pública.<sup>144</sup>

El Gobierno Federal se proponía transferir una lista muy amplia de entidades. Asimismo en el programa se anunciaba que se preparaba una reforma legal para que la industria paraestatal pagara el impuesto predial a los municipios, así como la reubicación fuera de la zona metropolitana de un amplio conjunto de oficinas federales de todo tipo.

Los programas de desarrollo se transferirían a los estados por medio de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), el programa pretende fortalecer la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales, e incorpora a la toma decisiones sobre el gasto federal en los estados a los sectores representativos y los tres niveles de gobierno, mediante los Comités de Planeación del Desarrollo (COPLADE). En estos Comités se programan los recursos presupuestales para el desarrollo regional asignados a las dependencias federales y que se radican en cada entidad federativa, para asegurar que el gasto se ejerza en el estado para el cual se programó.

Se buscaba que las decisiones de competencia claramente federal quedaran en manos de los estados. Por ejemplo, las Juntas Locales de Caminos de la SCT, se transformarían en organismos estatales y coordinación de las operaciones regionales.

En los estados recaerían las decisiones operativas de los programas y servicios y la programación específica del uso de los recursos de las Secretarías en el Estado, por ejemplo se otorgan nuevas facultades a las Delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria en los estados, tales como dictaminar expedientes de dotación y ampliación de ejidos, restitución de tierras, nuevos centros de población ejidal, así como lo relativo a la renovación de las autoridades ejidales.

---

<sup>144</sup> SECRETARÍA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. México, 1985, p. 39.

El Gobierno Federal iniciaría con este programa el proceso de descentralización de su aparato administrativo, pero la naturaleza de las atribuciones de cada dependencia marcaría el ritmo con que cada uno avanzaría. Sin embargo aquellas dependencias vinculadas con la actividad productiva, el campo y el desarrollo social, deberían ser las que más rápido avanzaran y más a fondo. Por la destrucción causada por los sismos de septiembre de 1985, muchas de las decisiones que se habían anunciado en este Programa se apresuraron y, en muchos casos, se ampliaron a otros organismos e instituciones.

El Programa de Descentralización reconocería que la reorganización de la administración pública federal era una acción importante de la descentralización de la vida nacional, ya que crearía condiciones para asegurar que la asignación de recursos escasos a las prioridades de inversión, se apoyarían cada vez más en modos de operación descentralizados.

Una de las limitaciones del Programa de Descentralización es que no contó con recursos. Integro sin embargo lo que se identifica como "decisiones fundamentales, divididas en cuatro apartados."<sup>145</sup>

- 1). Decisiones para apoyar el desarrollo de las actividades que promueven la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la de la Reforma Agraria y la de Pesca. Se previeron acciones que incluyeron la desconcentración de funciones, descentralización de programas o de organismos y empresas para que los gobiernos de los estados fueran responsables de la operación, reubicación de las oficinas e instalaciones, promoción de la participación de productores en los consejos de administración de algunas empresas, ejecución de obras que complementen aquellas que realicen las mencionadas transferencias o enajenación de activos fijos y transferencia de los gobiernos de los estados para obras de infraestructura.

---

<sup>145</sup> PARDO, MA. DEL CARMEN. "La Descentralización Administrativa: Decisión para Fortalecer el Federalismo," en Descentralización y Democracia en México en Blanca Torres (compiladora), COLMEX, 1986, p. p. 129-130.

- 2). Decisiones para el desarrollo social, que se refieren a programas de la Secretaría de Educación Pública en materia de descentralización de la educación básica y normal, y a los de la Secretaría de Salud en relación a la primera etapa de la descentralización de los servicios de salud.<sup>146</sup>
  
- 3). Decisiones para la consolidación y ampliación de la infraestructura regional que adopten la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal, la SEDUE y la Secretaría de Turismo para lograr mayor coordinación entre los estados. Con esto se buscaría lograr un aprovechamiento racional de los recursos locales y promover el desarrollo regional. Al igual que en los rubros anteriores, se encomiendan más funciones a las delegaciones o entidades similares, se transfieren empresas a los gobiernos estatales, se reubican oficinas, se descentralizan programas, organismos y empresas.

En este apartado se destaca el establecimiento de comisiones de desarrollo petrolero para los estados de Tabasco, Chiapas y Tamaulipas; las juntas locales de caminos se transformaron en organismos estatales a los que se les asignaron recursos para la conservación de carreteras, y para la construcción de caminos y aeropuertos. En la República se instalaron nueve coordinaciones regionales de turismo.

- 4). Decisiones para fomentar la actividad económica y ampliar el acceso a los servicios gubernamentales, que suscribieron las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Comercio y Fomento Industrial, de Trabajo y Previsión Social y la Procuraduría General de la República. Debido a la naturaleza y ámbito de acción de este grupo de Secretarías, el Programa recogió básicamente funciones que se desconcentraron en delegaciones.

---

<sup>146</sup> Sólo 25 de los 31 estados establecieron compromiso con alguno de los dos Programas; y sólo 9 estados suscribieron los dos programas.

En la Secretaría de Gobernación, se destaca la decisión de darle a la dimensión estatal y regional al Consejo Nacional de Población y fomentar la reforma municipal a través del Centro Nacional de Estudios Municipales.

A través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el gobierno se proponía incrementar los montos de los créditos que se otorgan a los estados, se desconcentran decisiones crediticias hacia las sucursales de las Sociedades Nacionales de Crédito y se opera el Servicio de Banca y Crédito bajo un esquema regional que comprende la fusión y consolidación de los bancos específicos para las diferentes regiones del país.<sup>147</sup>

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público destaca el establecimiento de Comités Regionales de Asuntos Financieros, con jurisdicción en algunos estados y que quedan integrados por autoridades estatales, centros bancarios, cámaras y uniones representativas de la actividad productiva local.

Se instaló una comisión de crédito para financiar a los gobiernos estatales y municipales y que coordinaría la emisión de valores y el crédito público bancario.

En las Delegaciones de la S.P.P., se desconcentran nuevas funciones; sin embargo, en tanto que las dependencias globalizadoras en materia de presupuesto y gasto público, sus atribuciones son de orden normativo para orientar acciones de planeación integral por medio del Convenio Único de Desarrollo y de los COPLADES. En cuanto a la Contraloría General, tiene desde su origen una organización descentralizada; sin embargo el control y la evaluación global que lleva a cabo, la definen como una instancia central, de la que difícilmente podrían desprenderse acciones o programas descentralizados.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fortalecieron sus delegaciones con un mayor número de funciones. La Procuraduría

---

<sup>147</sup> SECRETARÍA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, México, 1985, p.37.

General de la República y su reglamento de 1984, contaron con una subdelegación administrativa y con coordinaciones regionales; a principios de 1983, éstas iniciaron una campaña contra el narcotráfico. Se reubicaron los Agentes del Ministerio Público y se continuó el proceso de descentralización de las comandancias de la policía judicial federal en la Ciudad de México y en las entidades federativas.

Estas decisiones fundamentales que se desprendieron del mandato del Ejecutivo, muestran con claridad que en el decreto presidencial del 18 de junio de 1984, no se precisa la diferencia entre la descentralización y la desconcentración administrativa (esta diferencia quedó establecida en los Artículos 16, 17, 45, de la LOAPF DE 1977), ni la diferencia entre los conceptos y el de la delegación de facultades y reubicación física de las instituciones.

José Canes Nieto señala, que el decreto considera el término descentralización en su más amplia expresión, ya que jurídica, política y administrativamente, no hay descentralización en la desconcentración, ni en la coordinación de acciones federales con los estados, ni en la reubicación territorial o en la delegación de facultades.<sup>148</sup>

No indica El Decreto de la Descentralización, lo que debe de entenderse por descentralización de operaciones y funciones (parece referirse a la coordinación de acciones). Quizá debió de haberse señalado en que consistía la colaboración, ya que los estados y municipios no están subordinados, por lo menos constitucionalmente, a las autoridades federales.

Las decisiones y acciones que se derivaron no lograron rebasar los límites al referirse a delegación, desconcentración, coordinación de acciones, etc. Por este camino no se avanzó en la descentralización de la vida nacional, porque no se trató de fomentar la vida política en los gobiernos locales.

---

<sup>148</sup> CHANES NIETO, JOSE. "La Descentralización en la Administración Pública", en Praxis No. 69, 1985, p. 126. Citado por Ma. del Carmen Pardo en "La Descentralización Administrativa: Decisión para Fortalecer el Federalismo" en Blanca Torres (compiladora) Descentralización y Democracia en México. COLMEX, 1986, p. 131.

**B.1). El fortalecimiento del aparato administrativo a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).**

Se ha mostrado en el segundo capítulo, como el centralismo político ha provocado, por un lado, un debilitamiento paulatino de las instituciones políticas del Estado, en especial del Poder Legislativo y del Poder Judicial, y por otro, el fortalecimiento del Poder Ejecutivo.

Este hecho ha repercutido directamente en la administración pública federal, la cual se ha convertido en un instrumento de control político del Ejecutivo, para continuar centralizando los aspectos económicos y socio-políticos del país, ya que la descentralización administrativa de las instituciones sólo fortaleció al sector central del aparato administrativo, como se puede observar a través de la promulgación y modificaciones en materia de reorganización de las estructuras administrativas y atribuciones conferidas a éstas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 4 de enero y 29 de diciembre de 1982, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, respectivamente, y reforzada por el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, que como se ve reguló el grado de avance del mismo, ya que la burocracia central no confiaba en la capacidad de los gobiernos locales, por lo que estableció numerosas formas, requisitos y controles para tratar de evitar las desviaciones de recursos del programa y seguir conservando el control administrativo.

El Ejecutivo en el mismo sentido, a través de la creación de leyes ha acentuado el papel de la administración pública, sobre todo en la formulación y en la ejecución de los objetivos políticos del Estado. De este modo, actividades tales como la planeación han devenido con mucha frecuencia en prácticas asumidas exclusivamente por la administración, con la exclusión casi absoluta del Congreso de la Unión.

El Poder Judicial se encuentra en una situación similar, el cual es débil para ejercer de manera plena el control sobre la administración pública, para lo que está expresamente facultado por la ley. Lo anterior ocurre porque el Poder Ejecutivo interviene de hecho y de

derecho en la designación de los magistrados.<sup>149</sup> La politización del Poder Judicial es el signo más característico de la existencia de controles judiciales muy poco efectivos, en relación con la actuación de la Administración Pública <sup>150</sup>

La Administración Pública se ha convertido en el blanco de la sociedad para dirigir los reclamos por la satisfacción de sus necesidades e intereses, como consecuencia de la debilidad de los poderes Legislativo y Judicial.

La idea de vigorizar la organización y funcionamiento de la administración pública tiene su antecedente en la Comisión de Administración Pública, donde en 1967, se expresaría la necesidad y se llevó a cabo la elaboración de la reforma administrativa que abarcaría todas las áreas y niveles de gobierno, para conseguir un Plan Integral de Desarrollo Económico y Social.

Se afirmaba que las administraciones locales y municipales eran sustituidas en sus funciones por el gobierno federal porque "carecen de capacidad administrativa y financiera," pero no se han desarrollado éstas precisamente porque el gobierno federal las sustituye. Era necesario que se rompiera el círculo de insuficiencia.

Por ello, durante la administración de 1976-1982, se produciría un cierto rompimiento en la inercia, mediante el diseño de instrumentos administrativos, como fue la formulación y promulgación de la LOAPF, entre otros.

La promulgación de la LOAPF (D.O.F. 29-XII-1976) y las reformas de 1982, que junto con otros procedimientos como la nueva sectorización de actividades; la coordinación de unidades administrativas bajo cabezas de sector; la desconcentración y descentralización regionales de las unidades administrativas federales; y la llamada reforma de ventanilla o

---

<sup>149</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Artículo 89 fracciones XVII y XVIII.

<sup>150</sup> BREWER-CARIAS, ALLAN RANDOLPH. Política, Estado y Administración Pública, Caracas, Venezuela. Edi. Atenco de Caracas. Edi. Jurídica Venezolana, 1979, p.p.105.

simplificación administrativa, generaría elementos de carácter estratégicos para avanzar en el establecimiento de una estructura jurídica acorde con las necesidades del país y de control estatal.

Por primera vez, en la LOAPF, se constituye la base legal para crear unidades administrativas bajo la dependencia directa del Presidente de la República, el Art. 8, precisa tanto la existencia de los reglamentos interiores de cada dependencia, como su contenido.

La LOAPF publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, con reformas publicadas el 4 de enero y 29 de diciembre de 1982; establece 18 secretarías de Estado, que a continuación se mencionan en orden alfabético:

- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (Art. 35)
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Art. 36)
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Art. 36)
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Art. 32 bis)
- Secretaría de la Defensa Nacional (Art. 29)
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Art. 37)
- Secretaría de Educación Pública (Art. 38)
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (Art. 33)
- Secretaría de Gobernación (Art. 27)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 31)
- Secretaría de Marina (Art. 30)
- Secretaría de Pesca (Art. 43)
- Secretaría de Programación y Presupuesto (Art. 32)
- Secretaría de la Reforma Agraria (Art. 41)
- Secretaría de Relaciones Exteriores (Art. 28)
- Secretaría de Salubridad y Asistencia, - Secretaría de Salud.- (Art. 39)
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Art. 40)
- Secretaría de Turismo (Art. 42)

Así podemos observar que:

En primer término, que la LOAPF, comprende en su contexto a la administración central e incorpora a la Procuraduría General de la República y a todas las variantes de lo que clasificamos como administración indirecta, la desconcentración, las sociedades mercantiles de estado y los fideicomisos públicos, que la LOAPF, denomina genéricamente como administración paraestatal.

En segundo término, que la LOAPF, reconoce la posibilidad de los acuerdos colectivos del Jefe del Estado con los titulares de la administración, tanto central como paraestatal.

En la ley se incluye otra innovación que constituye la obligación de publicar los manuales de organización, procedimientos y servicios al público y a la posibilidad de celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas y con los municipios. Asimismo, se hace una reestructuración de áreas entre secretarías: hay quien afirma que desaparecieron las anteriores pero, en mi opinión, continúan las mismas estructuras con cambio de nombre y modificación de competencias.

En el capítulo 14 de la LOAPF, se establece el régimen de suplencias de las secretarías de estado y se le da validez al reglamento interno de estos organismos, o bien por acuerdo presidencial, siempre por ausencia del titular podrá sustituirlo un subsecretario, el oficial mayor, los directores o jefes de departamento, en su caso.

Los reglamentos interiores de las secretarías de estado son expedidos por el Presidente de la República, con base en los Artículos, 89 fracción I, de la Constitución y, 28 de la LOAPF.

La LOAPF, en su Artículo 23, establece la obligación que tienen los secretarios de estado, así como los directores de organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritarias, de comparecer ante las cámaras del Congreso de la Unión para

informar del estado que guarda su ramo, o cuando se trata de una ley o se estudia un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Asimismo, ese Artículo determina que las secretarías de estado y los departamentos administrativos tendrán igual rango, por lo tanto entre ellos no habrá, preeminencia alguna, es decir, que tienen la misma jerarquía en todos los sentidos, tanto política como administrativamente. Así como las secretarías de estado, los departamentos tienen una organización interna, según lo dispone la misma LOAPF en su Artículo 15, mismo que indica que al frente de cada departamento administrativo habrá un jefe del departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables para los departamentos administrativos que rige el Artículo 14 de la misma ley.

la LOAPF, no considera la obligación de que el Procurador General de la República deba comparecer ante el Congreso de la Unión y dar cuenta del estado que guarda su ramo, cuando cualquiera de las Cámaras se lo impugnaren.

De acuerdo al Artículo 73 Constitucional y al 5º de la LOAPF, el Departamento del Distrito Federal constituye un órgano centralizado del Gobierno Federal, dependiente del Poder Ejecutivo. De acuerdo con este criterio, el D.D.F. no tiene personalidad jurídica ya que sus actos serán los de una dependencia del Poder Ejecutivo y, por lo tanto se considera que no tiene autonomía política ni administrativa.

En cuanto a la desconcentración administrativa en México, la LOAPF establece en su Artículo 17 que, para la mejor atención de los asuntos de su competencia las secretarías de estado y los departamentos administrativos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades

específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

El Artículo 21 de la LOAPF, sustituye el Artículo 23 de la Ley de Secretarías y Departamentos del Estado del 23 de diciembre de 1958, actualmente abrogada y el que a la letra dice: "El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersectoriales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias secretarías de estado y departamentos administrativos."

En México, con las reformas a los Artículos 29 Constitucional, 6º y 7º de la LOAPF, desaparece el concepto del Consejo de Ministros, sin embargo, esto no impide que los colaboradores del titular del Ejecutivo puedan ser convocados por éste a acuerdos colectivos, ya sea totales o generales, o bien sectoriales y, que en consecuencia puedan celebrarse esos acuerdos simultáneamente con uno o varios de ellos, cuando la naturaleza de los asuntos a tratar cuando así lo requiera.

En cuanto a las Instituciones Nacionales de Crédito, al parecer hubo una confusión del legislador, ya que se establece una diferencia entre las llamadas empresas de participación estatal y las instituciones u organizaciones nacionales de crédito, seguros y fianzas. Sin embargo, si se analiza la estructura jurídica de tales instituciones u organizaciones nacionales encontramos que todas son sociedades anónimas en las que el Estado es socio mayoritario o interviene directamente en la administración, por tanto no se infiere cuál puede ser la base para establecer dicha diferencia, ya que no existe.

Desde un punto de vista genérico, esas instituciones nacionales son empresas de participación estatal en los términos en que se define ese concepto en la LOAPF, en su Artículo 46.

Parte de la estrategia de la reforma administrativa para el control y coordinación de las entidades que conforman el sector paraestatal, la encontramos en la disposición de la

LOAPF en su Artículo 5º, que establece la facultad del Ejecutivo para agrupar por sectores a esas entidades, persiguiendo con esto una mayor racionalidad y coherencia en la coordinación y manejo de los recursos nacionales.

En la regulación de la administración paraestatal, se puede señalar el hecho de que los organismos deben coordinarse en su actividad entre sí; por otra parte, con las coordinaciones por sectores que establece la LOAPF.

La Ley de Entidades Paraestatales de abril de 1986, establece con toda claridad la necesidad de que los organismos y empresas actúen conforme a los lineamientos que fije el Presidente de la República; con los programas políticos, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos y metas de la planeación nacional se establezcan; coordinándose las unidades respectivas a través de la secretaría de estado o departamento o autoridades competentes en el ramo (Artículo 9).

Dentro del plan de gobierno, la coordinación de las paraestatales y el hecho de que estén sujetas a restricciones y obligadas a seguir una política determinada conforme a prioridades, el establecimiento de jerarquías respecto a la unidad, cabeza de sector y los organismos, confirma la aceveración de que se trata de organismos ya no sólo estrictamente administrativos o técnicos, sino también políticos dado que sus directores también son nombrados y removidos por el Jefe de Estado. Al determinar agrupamientos de las entidades de la administración pública paraestatal por sectores definidos, en nuestro concepto implica una dependencia jerárquica.

Por último, aunado a las innovaciones en el manejo del gasto público a partir del ejercicio fiscal 1977, de formular presupuestos con orientación programática, se encuentra el precepto de la LOAPF, que establece la obligación para todas las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, de conducir sus actividades en forma programada con base a las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de

los objetivos y metas de los planes de gobierno, establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes (Artículo 9).

### C). La Política Regional

La Política Regional se proponía para descentralizar, utilizar el gasto público federal para revertir el desarrollo equilibrado. En esta política destaca la incorporación de los gobiernos estatales y municipales en la toma de decisiones sobre la inversión pública federal en las localidades a través del Convenio Único de Desarrollo, los programas estratégicos de integración regional, y la política de desarrollo urbano, basada en el impulso al crecimiento ordenado de las ciudades de tamaño medio.

Finalmente, El proyecto de descentralización señalaría que sólo si se contenía la creciente desigualdad en las condiciones de vida entre el campo y la ciudad, se moderaría el crecimiento urbano y, en esa medida, se avanzaría en la descentralización.

El conjunto de las acciones buscaba fortalecer la autonomía económica, política y cultural de los estados y de las regiones, conservando sin embargo principios normativos comunes, así como las relaciones que dan contenido a la identidad cultural.

Como un proyecto integral la descentralización buscaba condiciones para que se dieran cambios significativos en el proceso social de ubicación de la población y sus actividades. Sin duda, la tarea es compleja y requiere para su cumplimiento revertir tendencias ancestrales hacia la centralización, con la consecuente afectación de intereses creados, corporativos y de grupo. Además de que supone cambios profundos en la conducta social.

Se establecería el desarrollo regional de los estados como objetivo de la planeación regional, se daría prioridad a la consolidación de regiones del país, cuyos recursos, infraestructura, comunicaciones, mercados, las convertirían en áreas económicas definidas

y de gran capacidad de integración, que fueran alternativas variables a la zona metropolitana de la Cd. de México.

Este enfoque, intentaría por un lado, superar los problemas para la planeación regional -que derivan del concepto "región económica,-" en un régimen federal y en un país tan diverso, y conseguir un margen más amplio de convergencia en la inversión del Gobierno Federal y los gobiernos estatales; por otra parte permitiría definir estrategias para el desarrollo de cada una de esas regiones congruentes con sus actuales tendencias y con la tendencia regional general del país.

En el plano institucional y operativo, la nueva planeación regional, inscrita en el propósito descentralizador, suponía desde un principio:

- a) Fortalecer la participación de los gobiernos estatales y de los municipios en la planeación, programación y ejecución, en su desarrollo interno y en el de la región en que se encuentran. Es decir ampliar su capacidad de influencia directa en el desarrollo de sus sectores productivos, en su ordenamiento urbano y en la promoción del bienestar de sus entidades y de su región respectiva, como condición de eficiencia de la acción pública general y de congruencia con los propósitos de descentralización.
- b) Fortalecer los mecanismos de coordinación y concertación para romper inercias y feudos burocráticos y estatales.

Esos mecanismos deberían adecuarse a la nueva estrategia, y sería indispensable establecer procedimientos que introdujeran mayor agilidad en el flujo de los recursos, sin afectar la calidad de los proyectos y dando más seguridad sobre su uso y su destino.

- c) Promover la participación social en las tareas de desarrollo regional, en la planeación y la ejecución de las acciones para dar legitimidad al proceso, y también para garantizar mayor eficiencia y honestidad en el manejo de los recursos.

Tres de las vertientes prácticas más importantes de la planeación regional fueron: el Convenio Unico de Desarrollo instrumento básico de apoyo; los Planes Estatales y Subregionales Concertados, y los Programas Regionales de Empleo, que son la mejor muestra de la relación entre la acción pública y la participación de la comunidad.

Para el logro de lo anterior, se instrumentaron los acuerdos, en decisiones administrativas y de inversión para enfrentar problemas inmediatos (Coatzacoalcos y Soconusco), y se establecieron estrategias de desarrollo regional como la de Yucatán, que propone una transformación profunda de la economía del Estado, sin conflictos y con el consenso de la sociedad yucateca.

Considerando que los estados de algunas regiones enfrentaban problemas comunes y que en ellas era necesario estimular u orientar el desarrollo para combatir el desequilibrio regional, fortalecer a las regiones y a los estados a través del proceso de desconcentración y descentralización. En 1983, el Gobierno Federal concertaría con los estados cuatro programas regionales, considerados estratégicos para el desarrollo regional. En agosto se iniciaría el Programa del Mar de Cortés que comprendió los Estados de Baja California y Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit; en octubre del mismo año se presentaron, el Programa del Sureste que incluye Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán, partes de Veracruz y Oaxaca y, el Programa de la zona metropolitana de la Ciudad de México y región centro.

**El Sistema Estatal de Planeación se establecería para que los estados tratarán de promover y administrar su proceso de desarrollo**

Lo que se buscaba era elaborar con los estados las propuestas anuales de inversión, tanto federal como estatal. Planeación y acuerdos se harían en los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), en donde se establecerían los criterios para orientar el gasto.

El Convenio Unico de Desarrollo, se define como el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, por medio del cual los Ejecutivos federal y estatal establecen compromisos sobre acciones de competencia concurrente y de interés común, para que en todos los niveles de gobierno se promuevan y propicien la planeación nacional del desarrollo, la descentralización y el fortalecimiento municipal, para lograr el desarrollo del país.<sup>151</sup>

Si bien en México existe desde hace tiempo coordinación en el manejo de los ingresos fiscales, éstos eran los primeros pasos que se darían para coordinar el gasto federal. En un país como México, la política de gasto social enfrenta la disyuntiva de conceder más a los estados en donde se reciben los mayores ingresos o buscar equilibrio entre las regiones. Estos convenios de coordinación y los diversos programas regionales estratégicos emprendidos señalarían que el gobierno optó por lo segundo, aunque persisten formas de centralismo fiscal y de ejecución del gasto.

En el marco del Programa Inmediato de Reordenación Económica, el CUD., especificaría las metas coyunturales que impone la crisis, como disminuir la inflación, fomentar el empleo y las actividades productivas, y atender a los sectores y regiones más desfavorecidos.

En la segunda etapa de transformación (1984), se daría al Convenio, el carácter de unidad programática, mediante la fusión en éste, de los múltiples programas de inversión; se buscaba así más agilidad y precisión en el manejo de proyectos y recursos y, sobre todo, integrar las inversiones de los estados combinadas con las de la federación, en auténticas estrategias de desarrollo subregional. En la tercera etapa (1985), cada estado participaría directamente en la elaboración de los convenios, que había sido hasta entonces casi federal, con lo que se obtuvo un convenio diferente para cada estado.

---

<sup>151</sup> SILVA, FERNANDO. "Planeación Regional y Descentralización," en Blanca Torres (compiladora). Descentralización y Democracia en México. El Colegio de México, 1986. Centro de Estudio Internacionales, p. 128.

En suma, y en el marco del Convenio Unico de Desarrollo, la política regional del régimen de Miguel de la Madrid, se dirigió al fortalecimiento de las entidades federativas mediante los Programas Estatales de Inversión para la transferencia directa de recursos; los Programas Sectoriales Concertados para los acuerdos de coordinación con dependencias federales; los Programas de Desarrollo Estatal y el Programa Integral de Desarrollo Rural. Una de las novedades del Convenio Unico de Desarrollo, fue la incorporación de los Programas de Inversión Federal que atendían las necesidades de las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, llamados COPLAMAR.

Los Programas de Desarrollo Económico los constituyeron, los Programas Estatales de Inversión, que eran programas federales que el Gobierno de la República transferiría a los gobiernos locales.

Los programas conjuntos que se pudieran realizar serían en: materia constitucional de control de recursos financieros federales; fiscal; planeación e información; comercial e industrial; laboral; desarrollo urbano; de planeación del desarrollo agropecuario y forestal; pesquero; salud; educación superior; desarrollo rural y, de comunicaciones y transportes. Cabe decir, que la integración de los gastos estatal y federal por medio de los COPLADE, avanzaron de manera desigual en los estados. Mientras en algunas entidades, como Tabasco, casi todo el gasto se integró, en otros sólo una parte pequeña del gasto total se planeó por los COPLADE.

### **3.3. Balance del período 1982-1988**

En el Gobierno de Miguel de la Madrid la repuesta a la demanda de descentralizar y vigorizar así a las instancias locales de gobierno, se presentaría más como una propuesta que como una respuesta concreta.

Al determinarse desde el centro cómo, cuándo, qué y cuánto descentralizar, primero se repite el diseño del centro, y segundo, se establecen los patrones y fórmulas homogéneas,

siendo que la descentralización debe atender los requerimientos que cualitativa y cuantitativamente exigen las entidades federativas.

Las decisiones que se tomaron para satisfacer tan ambiciosa aspiración propiciaron, en efecto, dotar con más recursos económicos a los estados y municipios, lo que ampliaría sus espacios de acción pública. El problema surge, cuando, al mismo tiempo, las burocracias centrales no parecen dispuestas a confiar plenamente en la capacidad de los gobiernos locales para utilizar esos recursos.

Para cumplir con la descentralización, se requiere de una mayor responsabilidad de las autoridades locales, que implica tener una contrapartida de mayor exigencia. Los grados de descentralización deberían de ser en función de las características propias de estados y municipios. No se puede sujetar la evaluación de la capacidad local en la determinación del grado de descentralización necesario, al juicio subjetivo, de los técnicos de la administración central.

Asimismo, las formas de control instrumentadas, influyeron limitativamente en el proceso de descentralización por un lado, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto (órgano central por naturaleza), se implantaron un sinnúmero de formas y requisitos a satisfacer, para poder aprobar los programas y acordar la dotación de recursos y, por otro, mediante la Secretaría de Contraloría (también órgano central) se instrumentó la supervisión sobre la aplicación del gasto, para evitar las desviaciones, por tratarse de recursos federales.

Otra de las causas que limitaron la descentralización administrativa fue la falta de recursos amplios para llevarla a cabo. Se fragmentan las operaciones y se recurrió entonces a la delegación y desconcentración de funciones, lo que en última instancia, redundó en el fortalecimiento de los órganos centrales a pesar de que los servicios se presten, finalmente, en el lugar donde se demandan.

En lo que se refiere al régimen impositivo, para avanzar seriamente en la descentralización, habría que pensar en modificar las reglas hasta hoy vigentes, por ejemplo, los estados recaudan el valor agregado y el impuesto sobre la renta, que se envían a la federación; ésta les devuelve los recursos en la medida en que sus necesidades lo exigen, -dentro de las normas que marca el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal;- debiendo ser en su caso, que los impuestos recaudados por los estados, se aplicarán en programas locales en proporción a los montos recaudados y no sólo en función de sus necesidades primarias.

Por otro lado, debería de impulsarse la descentralización en lo relativo a la distribución de competencias a las legislaturas locales, para que el rendimiento de eventos, se hiciera sobre todo en el seno del orden local, ya que la existencia de mezclas de autoridad, entorpeció la operación de los programas, debido a que en las entidades, además del gobernador y los presidentes municipales, existe la autoridad de los directores, gerentes o funcionarios de las secretarías, empresas y organismos federales, con lo que se propició problemas de desacato, conflictos domésticos y desviación de responsabilidades, cuyas consecuencias se reflejan en el municipio, donde el ayuntamiento por lo tanto ve mermada su autoridad. Esto, es uno de los factores que no permiten dar cabida a la reforma municipal deseada, para abatir en la práctica misma tal situación, sería necesario observar el ejercicio correcto de los señalamientos legales, lo que permitirá el cambio de mentalidad de todos los que participan en el proceso

Sin embargo, no se puede negar algunos avances del proceso, que se pueden apreciar en el funcionamiento de algunos Convenios de Planeación para el Desarrollo Estatal, en el fortalecimiento de algunos municipios de ciertas entidades federativas y, en el aumento importante en algunos casos, de la capacidad estatal y municipal para crear, ejecutar y evaluar proyectos de inversión.

Para concluir con el análisis a manera general de los Programas y Estrategias de Descentralización de la Vida Nacional, éstos sólo contemplaron propósitos de desconcentración administrativa y relocalización de paraestatales, fideicomisos y,

probablemente en un futuro próximo de oficinas e industrias del sector privado. Por tanto, la descentralización debería de equivaler a un proceso de redistribución del poder político, económico y social.

El Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal es una medida del centro para descentralizar. La auténtica descentralización supone la decisión política de crear realmente unidades autónomas, que definan con libertad sus normas y establezcan sus necesidades locales, según las prioridades que fijen ellas mismas. Sólo con estas bases los estados y municipios podrían participar en la descentralización de programas, oficinas y organismos o empresas. Estas decisiones deberían ser resultado de su experiencia y de sus propias condiciones.

Lo anterior, se explica en razón de que sólo se logró la desconcentración de la Administración Pública Federal y ésto se puede interpretar como un medio para fortalecer el control político del centro, es un medio de control político, porque en su conjunto constituye un poder real de la Federación en los estados, al margen de decisiones de política local.

De esta forma, la centralización y actualmente la descentralización se comportan como una racionalidad administrativa que ha contribuido sustancialmente a la existencia del Ejecutivo fuerte y, a la permanencia y desarrollo del poder y control de un estado fuerte frente a la sociedad.

Resumiendo de una manera muy tentativa, podemos decir que nuestro Gobierno está encaminado hacia un cambio estructural, que es irreversible y, además necesariamente deberá profundizar en las muchas contradicciones inherentes de la evolución democrática nacional, ya que la descentralización administrativa en México, no es una alternativa propuesta espontáneamente por algún titular de la administración pública federal, es una condición política y administrativa resultado del desarrollo histórico del Estado federal y la

sociedad mexicana. La descentralización surgió del proceso de centralización y ambas en un proceso unitario, actualmente se desarrollan.

#### **3.4. La política social de descentralización educativa, un ejemplo del control estatal, a través de la descentralización :**

- a) El proceso de centralización, desconcentración y descentralización de la educación en México de 1824 a 1982, como forma de control estatal:

La historia de la educación en México es la propia historia del país. Durante el siglo pasado se dan tres momentos trascendentes en la historia de la educación en México, donde se manifiesta el proceso de centralización como forma de control estatal :

1.-Los antecedentes de la centralización educativa se remontan al hecho jurídico de la creación del Estado Mexicano el 4 de octubre de 1824, en que se promulgó en la Ciudad de México la Constitución que instituía los Estados Unidos Mexicanos y de facto cuando el Ejecutivo en 1867, establece las primeras escuelas de instrucción primaria en el Distrito federal..

Esta Constitución sintetizaba una legalidad jurídica. Un Estado federal, era el modelo que había de construir en la Nación mexicana. Así, el país se unía legalmente en la federación, bajo una centralización gubernamental y una descentralización administrativa a los estados y municipios.

La vida civil se organizaba a través del clero. En éste minúsculo aparato se concentraba la mayor riqueza del país. Lo político también lo dominaba, articulando las fuerzas sociales a su alrededor y en contrapeso con el ejército. Asimismo, lo educativo fue controlado absolutamente por el clero, salvo el inicio de la Escuela de Enseñanza Mutua; organización civil que comenzó la impartición de educación primaria en 1822, extendiéndose en todo el país. Este método fue declarado oficial para las escuelas gratuitas municipales. "La

educación elemental era sumamente deficiente, limitada a enseñar y a escribir, conocer la cuatro operaciones aritméticas fundamentales y aprender de memoria el catecismo; prácticamente se ignoraba los conocimientos científicos de la época.”<sup>152</sup>

De esta forma la vinculación sociedad Estado se establecía por medio del clero. Y la mediación entre sociedad y Estado, se realizaba a través del Legislativo, que necesariamente también contenía el sello del clero. Así en el caso de la educación, había legislado un artículo que mantenía sin normatizar la educación impartida por el clero, de igual forma se hacía en lo referente a su poder económico y en la inviolabilidad religiosa.

La articulación del Ejecutivo con la educación, durante el período de 1824-1827, ofrece diferentes especificaciones; así en el económico hacendario el presupuesto del gobierno era “en 1822 de 11 millones de pesos,”<sup>153</sup> que comparado con la renta del clero, representaba el 63%. A pesar de no estar en bonanza las arcas del gobierno, éstas se distribuían predominantemente a los asuntos castrenses, que recibían el 90% del presupuesto.

La educación básica estuvo en los planes de gobierno, pero no pudo ser cubierta, de esto informaba el Secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos, al cerrar el Congreso sus sesiones ordinarias del 21 de mayo de 1825: el Poder Ejecutivo no ha perdido ni puede perder de vista la moral y la ilustración, y por lo que a ésta hace, una junta esta actualmente entendiendo en un proyecto grandioso la enseñanza pública, a fin de que los mexicanos no tengan que ir a buscar estos socorros en otros países. La junta elaboró un plan de estudios que no llevó a la práctica debido a la escasez de recursos que enfrentaba el gobierno.”<sup>154</sup> Sin embargo si se establecieron Colegios de Marina, Artillería e Ingeniería, dispuestos en el Artículo 50 Constitucional. Como analizábamos previamente, no era básicamente la crisis hacendaria del gobierno, sino la distribución del presupuesto, considerando como prioritario

---

<sup>152</sup> UNAM. Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal 1867-1967, p. 9.

<sup>153</sup> IBID., p. p. 9-10.

<sup>154</sup> SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA. México a través de los Informes Presidenciales, México, 1976, t. 11, p.p.4 y 9.

las actividades de guerra, los soldados de la educación aun no eran elementos necesarios para el Ejecutivo.

2.-En años siguientes, el Ejecutivo continúa tratando de cristalizar la educación pública. Así durante los años treinta del siglo XIX, al asumir la presidencia de la república Don Valentín Gómez Farias, por retiro temporal del General Santa Anna que era el titular, llamó al Dr. José Ma. Luis Mora, que desde 1824 en el Congreso Constituyente del Estado de México, había señalado la necesidad de una reforma educativa. Encargado de la comisión el Dr. Mora, éste se fijó tres principios: 1o. Destruir todo lo que era inútil o perjudicial a la educación y enseñanza; 2o. Establecer ésta en conformidad con las necesidades determinadas por el nuevo Estado social, y 3o. Difundir entre las masas los medios más precisos e indispensables de aprender.

Los establecimientos de enseñanza se constituyeron sobre nuevas bases en todo diferente a las antiguas. El 19 de octubre de 1833, se expidió un decreto creando la Dirección de Instrucción Pública en el Distrito Federal.

La dirección la desempeñaría el Vicepresidente de la República y serían subdirectores de cada uno de los establecimientos superiores que se había decidido a establecer. Además autorizaba la expedición de una Ley de Instrucción Pública, la que se promulgó unos cuantos días después del 23 de octubre de 1833.

Los conservadores por medio del Plan de Cuernavaca pedían el regreso de Santa Anna y entre las demandas estaba la suspensión de estas medidas. Al asumir la presidencia Santa Anna, entre una de sus disposiciones, fue la de derogar lo dispuesto por Gómez Farias.

El establecimiento de la educación pública por el Ejecutivo, determinó una lucha entre la Vicepresidente y el Presidente, Gómez Farias haciendo uso de las funciones como Ejecutivo otorgadas por el Artículo 74 de la Constitución, decretó la Instrucción Pública en el Distrito Federal.

Esta modalidad de conflicto ejemplificaba que las luchas por la centralización de la educación se sucedieron a diferentes niveles, contradictoriamente, en el mismo seno del Ejecutivo.

Evidentemente las luchas entre el Presidente y el Vicepresidente, por instruir el segundo la educación pública, no fue una lucha personal, cada uno representaba una corriente política. El Presidente en esta ocasión se había aliado a los conservadores que en el fondo pedían que todo siguiera igual, es decir, educación y economía permanecieran en las mismas manos.

Durante los cuarentas el Ejecutivo continuó sin poder instruir una sola escuela primaria. Sin embargo, bajo un Estado centralista el gobierno entregó la Dirección General de Instrucción Pública del Ministerio de Instrucción e Industria para que fuese dirigido por la Compañía Lancasteriana en 1842.<sup>158</sup> La Escuela Lancasteriana había venido impartiendo educación primaria desde 1822, y era la organización civil contraparte del clero.

La década de los cincuenta es el comienzo del desquebrajamiento del clero, en lo económico, se ve dañado al promulgarse las Leyes de Reforma, las que se fueron aplicando en correlación a las fuerzas leales del gobierno. Así al triunfar éstas en Puebla; se decretó el "31 de marzo de 1856," la intervención de los bienes eclesiásticos de esta diócesis.

3.- Con la promulgación de la Constitución de 1857, en su Artículo 3o., se estableció la libertad de enseñanza, no sin que tuviera lugar algunas diferencias respecto de vigilar la moral. Los legisladores no tuvieron reparo en cuanto a que la iglesia interviniera en la educación. De esta manera, por primera vez el Estado Mexicano asume su responsabilidad educativa.

---

<sup>158</sup> COLEGIO DE MÉXICO, Historia General de México, México, 1980, t. 3 p. 68

Con los setentas, vendría el comienzo de la educación pública por el Ejecutivo. Con el decreto del "18 de febrero de 1861, la Secretaría de Estado de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, se denomina de Justicia e Instrucción Pública."<sup>156</sup> Con esta acción determinaría la separación administrativa entre Estado y sociedad, vinculada a través del clero. Sin embargo, la separación constitucional se daría 12 años más tarde, al promulgarse la modificación al Artículo 3o., que decía: "El Estado y la iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes, estableciendo o prohibiendo religión alguna."<sup>157</sup>

Después de haber recogido la sociedad mexicana gobiernos centralistas, federalistas y una monarquía, es con un Ejecutivo federal en que en 1867, con la promulgación de la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal, <sup>158</sup> se establecen cuatro escuelas de instrucción primaria, una de ellas de niñas, costeadas por los fondos generales. La instrucción primaria sería gratuita para los pobres y obligatoria en los términos que marca la ley. Este hecho marca el comienzo de la centralización administrativa de la educación, bajo la norma constitucional promulgada en 1857. El Estado con esta acción participa en la balanza, para superar la educación primaria que imparte el clero en forma autónoma. Sin embargo éste aún mantenía la unidad religiosa en el país y un gran poder económico, las Leyes de Reforma aún no se había aplicado en todo su rigor jurídico.

De 1824 a 1883, fueron 69 años durante los cuales el Estado mexicano luchó en la guerra y en la paz por establecer educación pública, sólo obtuvo el comienzo de su triunfo; debido al extraordinario aparato del clero, que impedía que éste hecho fuera llevado a cabo por el Gobierno; su poder político, económico educativo y la unidad religiosa en el país le permitieron determinar que impartiese educación primaria en forma autónoma. De esta

---

<sup>156</sup> SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA. México a través de los Informes Presidenciales. México, 1976, t. 5, p. 388.

<sup>157</sup> REYES HERÓLES, JESÚS. El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas. FCE/SEP, México, 1985, p. 349.

<sup>158</sup> SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA. México a través de los Informes Presidenciales, México, t. 11, p. 423.

forma el proceso de separación de Estado y sociedad, visto desde el Ejecutivo, se inició en 1824, fortaleciendo al Estado en detrimento del clero las acciones jurídicas como las Leyes de Reforma que dañaban el poder económico del clero; las acciones jurídico-administrativas, como la eliminación de lo eclesiástico de una Secretaría de Estado y, la restauración de la República en 1867, año que afirmó la existencia del Estado federal y de lo político.

De esta forma algunas consideraciones que determinaron que la instauración fuera difícil y un pobre crecimiento de la educación pública fue: un escaso desarrollo de las fuerzas productivas, con un capital muerto y una educación incongruente en el desarrollo social requerido. La vida civil dominada por el clero; el dominio constitucional del Legislativo sobre el Ejecutivo; en los últimos años el Ejecutivo gobernó como "dictador soberano" que sustituyó al congreso, no sólo para dictar toda clase de leyes, sino en sus funciones de jurado para deponer al Presidente de la Corte Suprema; fue mas allá; sustituyó no sólo al Congreso, sino al pueblo, prorrogando el término de sus poderes presidenciales por todo el tiempo que fuese menester.<sup>159</sup>

Múltiples acciones había de realizar el Ejecutivo para lograr la centralización en el Distrito y Territorios Federales. La separación de Estado e iglesia, fue la infraestructura jurídica básica, reforma constitucional establecida el 29 de mayo 1873 y que decía: Artículo 1o., El Estado y la iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes, estableciendo o prohibiendo religión alguna."<sup>160</sup>

Una primera medida fue la institución de escuelas normales para formar profesores bajo un mismo plan, invitando a los gobernadores de los estados a participar. Esta determinación permitía al Ejecutivo estandarizar los recursos humanos, consecuentemente su política educativa podía ser ejecutada eficazmente, además de que pudiera hacerse extensiva a algunos estados de la federación. Las escuelas primarias en poder de la Compañía

<sup>159</sup> RABASA, EMILIO. La Constitución y la Dictadura, Porrúa, S. A. , México, 1976, p. 99.

<sup>160</sup> REYES HERÓLES, JESÚS. El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas, FCE/SEP, México, 1985, p. 349.

Lancasteriana fueron entregadas al Ejecutivo: "el pensamiento dominante y justificado de uniformar la enseñanza, y el deber de realizarlo con la adopción de los métodos modernos inspiraron la resolución del 29 de marzo de 1880, en virtud del cual obtuvieron el carácter de nacionales las escuelas que dependían de la Compañía Lancasteriana."<sup>161</sup>

"Creyó el Ejecutivo oportuno el momento para incorporarse a la federación las escuelas municipales del Distrito y al efecto inició ante las cámaras, y fue por ellas aprobadas, una reforma a la ley del 21 de marzo de 1891, que encomendaba a los municipios la enseñanza elemental y los obligaba a establecer una escuela por cada cuatro mil habitantes. En virtud de las disposiciones anteriores, el gobierno ha recibido y se ha hecho cargo de las escuelas en número de 423, que antes dependían de los municipios de la capital y de las prefecturas.<sup>162</sup> Con esta medida el Ejecutivo se hacía cargo de la educación pública en el Distrito Federal y en los Territorios de Tepic y Baja California.

El crecimiento de la educación primaria se vio interrumpido por la crisis de 1892, "causa de que ni el Ejecutivo ni las autoridades municipales pudieran continuar por lo pronto, y en tan vasta escala, la multiplicación y mejoramiento de las escuelas."<sup>163</sup> El Ejecutivo para incrementar los fondos de la federación expidió una ley que incorpora a la hacienda pública los impuestos, rentas, bienes y servicios de los municipios del Distrito Federal. Una vez conjurada la crisis, el Ejecutivo envió una iniciativa a la comisión parlamentaria.

"Una vez conjurada la crisis, el Ejecutivo envió una iniciativa a la comisión parlamentaria del presupuesto fiscal 1896-97, quien consideró que podría consagrarse al fomento de la instrucción pública sumas de alguna consideración, dado el estado bonancible de la Hacienda Pública."<sup>164</sup> Esta determinación de recortar los ingresos municipales permitió fortalecer la centralización de la educación básica.

---

<sup>161</sup> SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA. México a través de los Informes Presidenciales. México, 1976, t. 11, p. 23.

<sup>162</sup> IBID., t. 4, p. 52.

<sup>163</sup> IBID., t. 5, p. 51.

<sup>164</sup> IBID., t. 4, p. 250.

De 1867 a 1911, México constituido como república federal bajo el gobierno centralista, consolidó en 1905, el proceso de centralización de la educación primaria con la instauración de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, quedando al frente Justo Sierra.

La centralización de la educación primaria en el Distrito y Territorios Federales fue un proceso constituido por una centralización administrativa, técnica, jurídica y económica. El crecimiento del aparato escolar del Ejecutivo, le fue restando la fuerza a la educación privada, primordialmente al clero, al que el Ejecutivo no desautorizó el que impartiera educación elemental. Es decir, la centralización, no suspendió la educación privada, tampoco la reglamento, sólo se apropió de las escuelas primarias de la Compañía Lancasteriana.

Los municipios estarían impedidos a realizar su propia política educativa por falta de recursos económicos. La centralización técnica estuvo constituida por la política educativa del Ejecutivo a través del Consejo de Instrucción Primaria y por la formación de profesores egresados de las escuelas normales de la federación.

Acerca de la institucionalización de la educación pública, Marx refiere: "La extensión del sistema escolar, institucionalizándolo y profundizándolo, <sup>163</sup> ha sido considerada como un elemento importante para el desarrollo de las fuerzas productivas y mantener determinadas relaciones sociales de producción. De esta forma la educación primaria participa en la reproducción ideológica y técnica. Marx dice al respecto: "el sistema escolar reproduce el sistema dominante, tanto a nivel ideológico como técnico y productivo, la cualificación de la fuerza de trabajo se encamina hacia la producción; la educación ideológica que conlleva a que explícitamente se le superpone (especialmente en los primeros niveles del sistema escolar), pretende un ajuste o integración social."<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> MARX-ENGELS. Textos sobre Educación y Enseñanza. Comunicación, España, 1978, p.17.

<sup>164</sup> IBID., p. 20-21.

Durante la dictadura el Ejecutivo, no sólo logro la centralización educativa de los Ayuntamientos del Distrito y Territorios Federales, también pudo centralizar la educación política y administrativa en los estados "bajo un sistema perfectamente integrado de 3 puestos que constituían una jerarquía que abarcaba toda la autoridad: primero Díaz; segundo, los gobernadores de los estados, puestos de elección popular completamente controlados por el Presidente; tercero, los jefes políticos, representantes locales de los gobernadores y que servían como una base amplia y firme sobre la cual descansaba toda la estructura dictatorial."<sup>167</sup>

De esta forma, la centralización gubernamental y administrativa establecida en los estados y municipios y la centralización administrativa jurídica, técnica y económica de la educación en el Distrito y Territorios Federales; y una sociedad civil que mantenía la producción agrícola concentrada en unas cuantas manos, así como un clero que ya no conservaba la inviolabilidad religiosa, pero, si todavía una cobertura amplia en la impartición de la educación primaria de forma autónoma. Bajo esta realidad histórica hubo de desarrollarse la división del Estado y sociedad, con un Ejecutivo fuerte, como dictador soberano.<sup>168</sup>

La Revolución Mexicana determinó un proyecto político diferente a la dictadura, que se fundamentaba en la constitución promulgada el 5 de febrero de 1917. El Congreso Constituyente al legislar el Artículo 3o., instituyó las bases para que el Ejecutivo pudiera descentralizar la educación pública a los municipios del Distrito y Territorios Federales y estados de la federación, iniciando con la descentralización administrativa de la educación primaria a los municipios del Distrito y Territorios Federales a partir de la ley del 13 de abril de 1917, que determinó que la instrucción primaria debía de estar a cargo de los Ayuntamientos.

---

<sup>167</sup> SPENCER GOODSPEED, STEPHEN. El Papel del Ejecutivo en México. En Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (autores extranjeros). Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976, p. 28.

<sup>168</sup> UVALLE BERRONES, RICARDO. El Gobierno en Acción, p. 178.

Las medidas administrativas fueron la desintegración de la Secretaría de Instrucción Pública en Direcciones Generales: "Secretaría, Departamento Administrativo, Dirección General de Educación Pública, Dirección General de Bellas Artes, Dirección General de Enseñanza Técnica y Universidad Nacional."<sup>169</sup> otros elementos fueron reubicados en otras Secretarías.

El Ejecutivo no acompañó a la descentralización administrativa de recursos financieros, con lo que los municipios se vieron imposibilitados de llevar adelante la tarea educativa.

La descentralización provocó consecuencias económicas y sociales, determinando que la población más afectada fuera la de escasos recursos, la que además sostuvo significativamente, el costo de la educación primaria a través de la carga fiscal, en la recaudación del Ramo de Pulques. La falta de escuelas hizo que resurgiera la educación privada, "en 1918 en el Distrito Federal existían 120 escuelas particulares."<sup>170</sup> casi la mitad de las escuelas públicas.

Esta falta de recursos económicos para la educación primaria provocó luchas a nivel magisterial y protestas por los presidentes municipales. El magisterio se organizó formando "la Liga de Profesores de la Ciudad de México, en 1919, que proponía que la educación dependiera directamente del Poder Ejecutivo Federal."<sup>171</sup> "Los presidentes municipales del Distrito Federal, el 20 de agosto de 1919, lanzaron un manifiesto en el que expresaron que no podían continuar cubriendo los sueldos del profesorado y que se veían obligados a clausurar algunos establecimientos de educación primaria, por falta de recursos presupuestales. Explicaban que desde 1917, cuando se les dejó la instrucción pública en sus

<sup>169</sup> SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA. México a través de los Informes Presidenciales, México, 1976, t. 5, p. 303

<sup>170</sup> GALVAN, LUIS E. Política de Descentralización Educativa: La Opinión de los Maestros Democráticos. En Cuadernos de la Casa Chata 87, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, SEP, 1983, p. 26.

<sup>171</sup> GALVAN, LUIS E. Política de Descentralización Educativa: La Opinión de los Maestros Democráticos. En Cuadernos de la Casa Chata 87, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, SEP, 1983, p. 26.

manos, nunca se les asignó una mayor entrada para que pudieran sostener debidamente éste ramo.<sup>1172</sup>

El problema financiero de la educación primaria, no encontró solución. El Legislativo pudo haber legislado por una ley de ingresos y egresos favorables al municipio, pero no lo hizo. El municipio mostró su escaso poder ante el Ejecutivo. En el futuro las propuestas legislativas del Ejecutivo siempre serían aprobadas por el Legislativo.

La legislación del Artículo 3o., ha sido uno de los acontecimientos más importantes de la historia de México. Su importancia radicaba en que establecía la educación laica en las escuela privadas. Después de 93 años de lucha al fin el Estado lograba arrancarle al clero la impartición de la educación primaria. Segundo, se establecían las bases para la descentralización administrativa, la que había permanecido centralizada por el gobierno desde 1905. Así en base a derecho, la descentralización administrativa era una necesidad jurídica en un Estado federal. Sin embargo la sola promulgación de la norma no era suficiente. Las condiciones hacendarias de los ayuntamientos eran limitadas, debido a que el Ejecutivo había incorporado sus fondos a la federación en 1903.<sup>1173</sup> Era preciso acompañar a la descentralización administrativa la descentralización de recursos económicos, y tercero, el fortalecimiento de los estados era posible llevarse a cabo, en base al mandato constitucional. De esta forma, se establecieron dos tipos de educación primaria: la pública impartida por el Estado a través de la descentralización administrativa a los estados y municipios en la República Mexicana. Y la privada, que sería laica.

La descentralización de la educación primaria a estados y municipios de la república fue un hecho efímero que sobrevivió de 1917 a 1921, en que se estableció la Secretaría de Educación Pública, con esta medida iniciaba el proceso de centralización del Ejecutivo de un Estado federal.

---

<sup>1172</sup> GALVÁN, LUZ E. Diario de los Debates, XLI-1919, p.26.

<sup>1173</sup> CONGRESO DE LA UNIÓN., CÁMARA DE DIPUTADOS. Los Derechos de Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, Porrúa, S.A., México, 1978, t. 3, p. 39.

En 1920, el Ejecutivo en turno intentó federalizar la educación elemental, de esto informaba el Congreso: "se había terminado ya el estudio para el proyecto de federalización de la enseñanza, sólo se esperaba el momento oportuno para presentarlo a las cámaras."<sup>174</sup>

El Ejecutivo gobernaba un país con un repunte en su economía, básicamente a expensas de la industria petrolera, el Gobierno de Obregón al contar con recursos financieros, elemento primordial, para dar sustento a cualquier política pública, inicia el proceso de centralización administrativa de la educación primaria

José Vasconcelos, Rector de la Universidad, fue el encargado de presentar el proyecto a la Cámara de Diputados el 22 de octubre de 1920, proponiendo reformas a la Constitución con el objeto de federalizar nuevamente la educación, el cual iba acompañado de un amplio proyecto de ley para la creación de una nueva dependencia: la Secretaría de Educación Pública Federal.

El nuevo órgano administrativo intentaría instrumentar el Sistema de Instrucción Pública Nacional, articulando las instituciones educativas particulares, las escuelas parroquiales, la educación en mutualidades artesanales y obreras, la enseñanza municipal y otras vertientes en el proceso educativo. Este proceso sería integrado bajo la vigilancia del Estado central, que a la vez lo fortaleciera.

La movilización de las masas populares del medio rural que provocó la Revolución, es retomada por Vasconcelos, en una síntesis del plano ideológico, al convertir las culturas particulares en un proyecto cultural nacional y articulando los preceptos revolucionarios, que se expresaban en el proyecto social del Estado en formación, con las necesidades populares.

---

<sup>174</sup> SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA. México a través de los Informes Presidenciales, México, 1976, t. 11, p. 147.

Este amplio proyecto de Vasconcelos es hasta la fecha una de las fuentes más importantes que determinan el ejercicio de la educación pública posrevolucionaria, y de manera recurrente se acude a él para sustentar nuevas estrategias de educación popular.

La Secretaría de Educación Pública fue creada con fecha 28 de septiembre de 1921. En octubre del siguiente año José Vasconcelos protestó como titular de la dependencia. La educación pública federal tenía como uno de sus objetivos cubrir territorialmente a la totalidad de la República, para cumplir tal propósito, un primer paso fue construir el aparato educativo tanto humano como material, para ello, el Ejecutivo empleó al profesorado de los estados, acordando bajo convenios entre federación y estados, fomentar la educación elemental, así lo informaba el Ejecutivo.

Proporcionalmente a la población de cada estado, se pensó emplear en ellos hasta doce millones de pesos, pero la penuria del erario hizo que sólo se pudieran destinar seis millones. La forma en que la federación interviene en los estados, con relación de la enseñanza, es celebrando en dichas entidades contratos, en virtud de los cuales destina para ellas determinadas sumas de dinero, que se emplearán en las escuelas elementales, superiores, normales, comerciales, industriales, etc.; proporcionándose estas en forma de subsidio, ya mensuales, ya anuales.

Estos convenios determinaban una descentralización económica o por concertación,<sup>175</sup> para impulsar el desarrollo de la educación primaria en los estados, medida que descentralizaba pero que a la vez centralizaba la educación pública.

Gramsci refiere tres razones para el establecimiento de la educación pública: 1. necesidad de un control por parte del Estado para elevar el nivel técnico-cultural de la población respondiendo así a las exigencias del desarrollo de las fuerzas productivas; 2. Conflicto entre los intelectuales tradicionales (especialmente la iglesia), resto del antiguo bloque

---

<sup>175</sup> GONZALEZ PARAS, JOSÉ N. *Desconcentración, Descentralización y División Territorial*, Serie Praxis 32, INAP, 1981, p. 36.

histórico, y los intelectuales de las clases dominantes; 3. Necesidad de unificar la ideología difundida por las organizaciones de la sociedad civil.<sup>176</sup> La hegemonía se materializa sobre “un programa escolar, un principio educativo y pedagógico original, que interesen y den una actividad propia, en su dominio técnico, a la formación más homogénea y numerosa de los intelectuales: los educadores, desde el maestro de escuela a los profesores universitarios.”<sup>177</sup>

Ahora bien la educación en las manos del clero y organizaciones privadas no había podido cumplir estos propósitos, los municipios y los estados tampoco habían podido instrumentarla, el Legislativo nunca pudo legislar sobre política educativa; era el Ejecutivo quien debía cumplir tal tarea, convirtiéndose en el mediador orgánico para aplicar la educación pública en el país.

El proceso de centralización ha sido permanente hasta nuestros días en que se desarrolla la descentralización de las escuelas primarias y normales por el Ejecutivo.

En 1934, es presentada la segunda modificación del Artículo 3o. Constitucional de la posrevolución: en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 26 de septiembre, se dio lectura a una iniciativa del Comité Nacional del Partido Nacional Revolucionario. Esta reforma fue aprobada, el eje central era que el Estado impartiría educación socialista.

“El Presidente Lázaro Cárdenas la definió como parte de un proceso social que tendía a resolver los grandes problemas económicos de los trabajadores del campo y la ciudad. Agregó que la educación socialista sólo puede ser entendida como una educación para el trabajo, y sólo en ese sentido la escuela se convertiría en un eficaz aliado de los sindicatos y las cooperativas agrarias.

---

<sup>176</sup> PORTELLI, HUGUES. *Gramsci y el Bloque Histórico*. Siglo XXI, México, 1973, p. 33.

<sup>177</sup> *IBID.*, p. 71

En 1935, Lázaro Cárdenas se propuso atacar dos problemas: a). La urgencia de integrar, hasta donde fuera posible, al pueblo mexicano, borrando las grandes diferencias de idioma, mentalidad y grado de cultura; b). La falta de unidad de las organizaciones magisteriales, separadas por la administración en las distintas entidades federativas (además había que borrar las grandes diferencias entre los sueldos de los maestros y darles mayor seguridad en sus empleos).<sup>178</sup>

La modificación al Artículo 3o., fue una maniobra constitucional vital para continuar con el proceso de centralización, acerca del tema, Marx dice: "Eso de educación popular a cargo del Estado" es absolutamente inadmisibile. Una cosa es determinar, por medio de una ley general los recursos de las escuelas públicas, las condiciones de capacidad de personal docente, las materias de enseñanza, etc. y velar por el cumplimiento de estas prescripciones legales mediante inspectores del Estado, y otra, completamente distinta, es nombrar al Estado educador del pueblo; lejos de esto, lo que hay que hacer es sustraer la escuela a toda influencia por parte del gobierno y de la iglesia."<sup>179</sup> Calverton dice: "la educación socialista en México es un recurso político. Esta destinada principalmente a combatir a la iglesia católica."<sup>180</sup>

Hasta finales de los treinta la centralización de la educación pública había requerido para su instrumentación: reformas constitucionales, creación de la SEP, descentralizar por concertación para centralizar; reformas educativas como la educación socialista; en el aspecto financiero la centralización no había tenido problemas. Una medida político-ideológica de particular interés que incluyó al magisterio, al respecto de los trabajadores del Estado y a la mayoría de la sociedad, fue la creación del Partido Oficial (P.N.R.) que bajo la ideología de la revolución pugnó por centralizar a los trabajadores del Estado y al resto de

<sup>178</sup> GUERRA RODRIGUEZ, DIODORO. *La Descentralización Educativa Estrategia para el Desarrollo*. Edi. LEEGA, México, 1987, p. 29.

<sup>179</sup> MARX-ENGELS. *Textos sobre Educación y Enseñanza, Comunicación*, España, 1978, p. 149.

<sup>180</sup> PESCADOR, JOSÉ A. "La Formación del Magisterio en México," en Perfiles Educativos, No. 3, nov.-dic. 1983, p.5.

la sociedad en diferentes centrales. Los trabajadores de la administración pública "en diciembre de 1938 conquistan el ser trabajadores especiales; en ese mismo año el gobierno conforma la FSTSE,"<sup>181</sup> que afiliaría masivamente a los trabajadores del Estado al Partido de la Revolución Mexicana.

El magisterio años más tarde se organizaba en una sola central sindical, en 1943 se constituye el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Desde su origen estatutariamente quedaron afiliados al partido oficial vía FSTSE-CNOP.

Con la federación de sindicatos, el Ejecutivo centralizaba a la burocracia administrativa e ideológicamente, sus políticas podían ser desarrolladas con mayor eficiencia y eficacia. Al respecto, Marx dice: la burocracia es el formalismo del Estado de la sociedad civil. Es la conciencia del Estado, el poder del Estado como corporación, es decir, es una sociedad particular, cerrada en el Estado. Frente al interés particular el interés general, no puede ser más que un particular, en tanto que lo particular es, frente a los general, un general. La burocracia esta obligada pues a proteger a la particularidad imaginaria del interés general en su propio espíritu."<sup>182</sup>

En los cuarentas, tres hechos primordiales caracterizaron al proceso de centralización: 1. La creación del SNTE, 2. La reforma constitucional que eliminaba la educación socialista, y 3. Las políticas educativas, financieras y otras, ya no sólo fueron de interés nacional, sino también pasaron a ser objetivos del sistema capitalista mundial, constituyéndose para tal efecto los aparatos supranacionales, correspondiendo la UNESCO a la educación.

La reforma constitucional arriba mencionada se mantuvo indemne. En lo que respecta al último párrafo del Artículo 3o. Constitucional sólo se reubicó a la fracción XVI, en el se describían amplios poderes al Legislativo sobre la materia: puede unificar y coordinar la

---

<sup>181</sup> DE LA GARZA, ENRIQUE. (Coordinador) "Estructura Formal de los Sindicatos Nacionales en el Movimiento Obrero." Mimeoografiado, Mesas Redondas. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, noviembre de 1982, p. 36.

<sup>182</sup> MARX, CARLOS. Crítica de la Filosofía de Hegel. Grijalvo, México, 1974, p.60.

educación, expedir leyes para distribuir la función social educativa entre federación, los estados y los municipios. Fijar las aportaciones económicas correspondientes y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o hagan cumplir las disposiciones relativas. Sobre estas atribuciones el Legislativo nunca legisló, la política educativa fue determinada por el Ejecutivo, su fortaleza nuevamente dominaba; el Legislativo pasaba a ser el instrumento legitimador de las políticas del Ejecutivo.

Para suplir la educación socialista el Ejecutivo, implantó un programa que estuvo vigente once años; los maestros no podían tratar temas fuera del programa.

El carácter fundamental de la centralización de los cincuentas, se dio en lo educativo con la edición del libro de texto gratuito. Aunque la estandarización de la enseñanza se realizaba a través de los programas, estos no eran completamente eficaces, el libro de texto gratuito vendría a cubrir estas deficiencias, con ello el Ejecutivo lograría una mejor centralización de la educación primaria. La poderosa centralización y verticalización de la política educativa por el Ejecutivo trajo consigo un ejercicio menor de la democracia sindical, que provocó las luchas de los años 1957-58, en que el movimiento revolucionario con Othón Salazar a la cabeza obtiene algunos logros, como el control sindical de la Sección IX del Distrito Federal, del SNTE. Es así como trece años después de iniciada la centralización sindical, se daba el primer brote de lucha por la democracia sindical y no contra el Ejecutivo per se. Uno de los efectos favorables para los trabajadores del Estado después de este movimiento, fue la creación del ISSSTE en 1959.

Varios hechos caracterizaron a los sesentas: En lo educativo el Ejecutivo determinó la creación del Servicio Nacional de Orientación Vocacional; los medios masivos de comunicación fueron utilizados en tareas educativas, radio primaria, telesecundaria y los cursos de alfabetización por radio y televisión,<sup>183</sup> con estas acciones se iniciaba el uso de la

---

<sup>183</sup> NORIEGA, BLANCA M: La Política Educativa a través de la Política de Financiamiento, USA, México, 1985, p.39.

alta tecnología para la difusión de la educación del Estado. En las tareas administrativas es usada la computación, en 1961 el Seguro Social adquiere una computadora.

La computadora es un sistema altamente concentrador pero además agiliza el trabajo; con ello el Ejecutivo centraliza. Las nuevas teorías también fueron aplicadas a la administración pública. El surgimiento y utilización de las nuevas formas de comunicación y teorías fue aparejado con el desarrollo del nuevo mediador orgánico, la tecnocracia.

“La tecnocracia, término surgido en los Estados Unidos hacia los años treinta. Es una estructura de poder en la cual los técnicos condicionan o determinan la toma de decisiones, tendiendo así a sustituir al político y a los burócratas tradicionales.”<sup>184</sup> Una de sus principales tareas fue iniciar el estudio de la administración pública para poder instrumentar la reforma administrativa.

A partir de 1965, en que se crea la Comisión de Administración Pública, se inicia la reforma administrativa, la cual realizaría estudios que condujeran a la formulación de un diagnóstico que se emitió bajo el título de informe sobre la administración pública. Estas investigaciones de los tecnócratas, serían el cimiento para futuras instrumentaciones.

Por tanto, hablar de un Estado federal es admitir un modelo jurídico coherente, con conceptos claramente definidos, un objeto formal. Un Estado federal tienen presente una centralización gubernamental y una descentralización administrativa. Por tanto, encontrar centralización administrativa en un Estado federal es admitir que la norma se ajusta a la sociedad y no la sociedad sirve a la norma.

La centralización de la educación pública surge como una necesidad histórica y no como un requisito jurídico. La unidad del país a través de la educación sólo la había podido ofrecer el clero; el gobierno, estados y municipios no habían podido unir a la nación a través de la

---

<sup>184</sup> GARCIA PELAYO, MANUEL. Burocracia y Tecnocracia y Otros Escritos, Alianza Universidad, España, 1982, p. p. 32-33.

educación. Esto no quiere decir, que la centralización hubiera sido la mejor opción. Sin embargo, la centralización de la educación pública pudo llevarse a cabo. Las necesidades históricas determinaron otras medidas de centralización indispensables para la sobrevivencia de ella.

Así, la descentralización por concertación fue indispensable, pero no se conceptualizó como tal, sino como un convenio entre federación y estados. Hoy, la descentralización económica o por concertación, se entiende al hecho en el cual el Ejecutivo transfiere recursos económicos que están bajo su poder a las administraciones estatales y al traspaso de responsabilidades del gobierno a los estados, cuando ambas entidades soberanas así lo convienen. La centralización marcó su inicio con la creación de la Secretaría de Educación Pública; con la formación de profesores; producción del libro gratuito; impartición de clases a través de los medios masivos de comunicación, se constituyó una centralización técnica; además de la centralización sindical y la unificación político-ideológica de los trabajadores de la educación que acompañó al proceso de centralización de la educación pública.

De esta forma, hablar únicamente de centralización administrativa sería insuficiente. Consecuentemente, la centralización de la educación básica en México puede caracterizarse como un proceso constituido por varios fenómenos de centralización: administrativa; sindical; jurídica; político-ideológica; técnica y económica. Conformando una policentralización, entendida como suma de centralizaciones, que bajo una sola direccionalidad y en un proceso unitario determinaron una hipercentralización, definida no como un aumento de la potencialidad de ellas hacia el Poder del Ejecutivo.

De esta manera, el proceso sintetiza la doble naturaleza de la administración pública: la dirección administrativa y la dirección política. Así, la educación pública generalizada a la república, se desarrolló bajo un Ejecutivo fuerte con una clara división del Estado y Sociedad. Predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo y, un avance importante de las fuerzas productivas en lo científico y en lo tecnológico. La educación pública fue una de las formas de mediación entre Estado y sociedad, organizada dentro del Ejecutivo. Alternativa

político-administrativa que permite una mejor correspondencia entre sociedad política y sociedad civil, pero desde el Ejecutivo.

Por lo tanto, a la hipercentralización educativa se formula inicialmente la desconcentración y en seguida la descentralización por concertación, que precisa su aspecto económico, en el que el Ejecutivo distribuye recursos financieros a los estados y de éstos (en el futuro) a los municipios para llevar a cabo la educación pública en la sociedad. Así, la descentralización se presenta como una posibilidad para atenuar la "separación" entre Estado y sociedad. La descentralización puede ser una forma de acercar la sociedad al Estado, resaltando al Ejecutivo como centro, donde se articula la jerarquización del poder en el ámbito del Gobierno Federal, estatal y municipal.

De esta forma, la centralización y actualmente la descentralización se comportan como una racionalidad administrativa que ha contribuido sustancialmente a la existencia del Ejecutivo fuerte y, a la permanencia y desarrollo del poder y control de un estado fuerte frente a la sociedad.

El proceso de descentralización educativa surge históricamente después de un largo período de centralización que durante cinco décadas se mantuvo en el país y, de una descentralización efímera de cuatro años a estados y municipios.

Así, la descentralización pasa a formar parte del proceso de la educación básica, conformando un proceso unitario de centralización-descentralización.

La descentralización de la SEP, se remonta al inicio de los setentas y se prolonga hasta la actualidad convirtiéndose en un proceso de largo plazo. En su devenir, al igual que la centralización, se han articulado hechos administrativos, jurídicos, sindicales, educativos, políticos, estatales y supranacionales entre otros, desarrollándose diferentes modalidades de

descentralización; así, "la administración pública inidualizada en actos concretos la universalidad del Estado."<sup>185</sup>

De esta forma el gobierno ha determinado acciones de descentralización administrativas en lo general, que constituyen los siguientes elementos para llevarla a cabo: la reforma administrativa, la planeación y los convenios de coordinación entre el Ejecutivo federal y los estados y en lo particular para la SEP. Bajo el contexto de los elementos universales de la descentralización administrativa, se desarrollaron acciones específicas en el campo Legislativo:

1. La reforma administrativa, lograda con la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, fijan las bases operativas del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal.<sup>186</sup>

La ley promulgada el 29 de diciembre de 1978, que aboga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal emitida el 23 de diciembre de 1958, viene a poner en vigencia diferentes normas para incrementar la eficiencia y eficacia del Ejecutivo.

La institucionalización de la descentralización administrativa se concreta a través del decreto del Ejecutivo, publicado en el D.O.F. el 18 de julio de 1984.

La reforma administrativa en la educación expresa diversos matices en lo Legislativo, constitucionalidad, leyes, decretos, reglamentos y acuerdos), administrativos, etc., determinados por el Ejecutivo y operacionalizados por la tecnocracia:

La constitucionalidad se manifiesta en la reforma de la Ley Federal de Educación, publicándose el 29 de noviembre de 1973, reemplazando a la Ley Orgánica de Educación de 1942.

<sup>185</sup> GUERRERO, OMAR. La Administración Pública del Estado Capitalista, INAP, México, 1980, p. 142.

<sup>186</sup> LEEMANS, ARNE F. (compilador). Como Reformar la Administración Pública, FCE., Méx., 1977, p. 210.

Asimismo, se manifiesta por una modificación al Artículo 3o. Constitucional, realizada por el Ejecutivo y publicada en D.O.F. el 9 de junio de 1980, establece que toda educación que imparta el Estado será gratuita, la fracción VIII, se refiere a las universidades y demás instituciones de educación superior. Con esta reforma el Ejecutivo sienta las bases constitucionales para el control educativo a todos los niveles: del elemental al superior.

El decreto determinante para la descentralización es el que se publicó el 8 de agosto de 1983, que establece en su Artículo 1o. que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los gobernadores de los estados la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo. Los Artículos 2o. y 3o., se refieren a indicadores para efectuar cambios administrativos dentro de la SEP. para operacionalizar el proyecto de descentralización.

Un nuevo decreto es publicado en el D.O.F., el 20 de marzo de 1984, que establece que las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal se sujetaran a los lineamientos que establezca el Ejecutivo federal, a las normas que al respecto se determinen por el conducto de la Secretaría de Educación Pública y a los acuerdos de coordinación que conforme al Convenio Unico de Desarrollo, se celebren con los gobiernos de las entidades federativas.

De igual forma, el Ejecutivo ha utilizado el recurso del reglamento, reformando el de las asociaciones de padres de familia, publicado en el D.O.F., el 2 de octubre de 1980, que abroga el expedido el 13 de marzo de 1949. Este reglamento en su Artículo 2o., dice que las asociaciones deben constituirse y registrarse de conformidad con la Ley General de Educación y este reglamento. Es decir, quien determina la forma organizativa y la participación de los padres en la educación es el Ejecutivo, bajo los objetivos: 1. Representar ante las autoridades escolares los intereses que en materia educativa sean comunes a los asociados. 2. Colaborar en el mejoramiento de la comunidad escolar. 3. Participar en la aplicación de cooperaciones y 4. Contribuir en la educación para adultos.

Los objetivos son limitados al fomento y la participación económica de la educación sin permitir una mayor injerencia a otros niveles. La forma organizativa es vertical, tal como lo señala el Artículo 29. Las asociaciones estarán integradas por un presidente, un secretario, un tesorero y seis vocales. Las limitaciones de las asociaciones son determinadas en el Artículo 57 que dice: deberán limitarse a realizar labores dentro del marco legal que señala su objeto; se abstendrán de intervenir en los aspectos técnicos y administrativos de los establecimientos educativos.

Los acuerdos de los mediadores orgánicos (se entiende como mediador orgánico: al individuo con conciencia de clase, que relaciona al Ejecutivo, bajo un complejo proceso) que son acciones operativas que entre uno de los propósitos es apoyar al proceso de descentralización de la SEP, de esta forma se publica un acuerdo del secretario en el D.O.F., el 17 de diciembre de 1982, que reglamenta a las escuelas primarias, establece su organización y funcionamiento. El Artículo 5o., menciona que los libros de texto gratuito elaborados y editados por la SEP serán de uso obligatorio. El Artículo 30, hace alusión a la desconcentración.

En abril de 1983, se publica el acuerdo 101 de la SEP, que desconcentra los cursos intensivos para profesores foráneos que se habían venido impartiendo en la Escuela Normal Superior. En julio se publica el acuerdo 106, que establece la comisión encargada de la elaboración del proyecto de reestructuración académica y administrativa de la Escuela Normal Superior de México.

Las modalidades de la descentralización se han desarrollado en un proceso de desconcentración que ha evolucionado a una descentralización por concertación. Territorialmente, aplicaba a regiones de la república, para particularizar en algunos estados. De esta forma cada sexenio ha matizado el proceso, de 1970 a 1982, la desconcentración fue la determinante, hoy día la descentralización por concertación es la especificidad del proyecto.

En el período 1970-76, el Ejecutivo "fue el promotor y el representante de un grupo de políticos y técnicos que intentaron acelerar la modernización del país, basados en los siguientes propósitos:

- a) Conciencia de que un gobierno basado en la represión abierta estaba sembrando las semillas de su propia destrucción;
- b) Conciencia de la necesidad de reformas en la sociedad y aun adentro del aparato gubernamental;
- c) Confianza en que las técnicas modernas de planificación social contribuirán a la estabilidad y al equilibrio favoreciendo el modelo hegemónico de desarrollo;
- d) Confianza en que al dar mayor racionalidad técnica al aparato gubernamental, se solucionarían muchos de los problemas que estaban manteniendo al país en el subdesarrollo."<sup>187</sup>

Los cambios que se suceden en la SEP, para poder instrumentar la descentralización, parten con la creación de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa, en 1971. La Subsecretaría fue un agregado al aparato, ya que no implicó una reestructuración de la burocracia tradicional. Cumplió especialmente la función de desarrollo de nuevos programas que propiciaran cambios en el sistema educativo. En este sentido, cabe destacar el proyecto de descentralización (1971) y la creación de un Sistema Nacional de Educación para Adultos (1975). En agosto de 1971 se creó la Dirección General de Planeación Educativa con facultades sobre la información estadística del sistema educativo; obtuvo además, la facultad de crear la Unidad Central de Organización y Métodos y de elaborar un proyecto sobre la operación descentralizada de la SEP.

De 1973 a 1975, creció la Subsecretaría de Planeación, de alrededor de 150 personas en 1972, aumentó a 1150 en 1976, incluyendo 200 comisiones en provincia.

Los objetivos de la descentralización fueron los siguientes:

---

<sup>187</sup> FUNDACIÓN JAVIER BARRIOS SIERRA, A. C. La Asignación de Recursos Económicos en la Educación Pública en México. GEFE, México, 1983, p. 81.

- Hacer más humano y eficaz el funcionamiento del sistema educativo. Cumplir con eficacia lo establecido en el artículo 3o. Constitucional y demás leyes.
- Resolver donde se desarrollan los servicios educativos, los problemas de carácter local.
- Propiciar que el desarrollo de la educación sea más coherente y armónico en todas las regiones del país.

Después de la reorganización del aparato central de la SEP, se procede a la implantación del sistema descentralizado, que en su primera etapa consistió en el establecimiento de nueve Unidades de Servicios Descentralizados que cubrieron el país. Estos instrumentos operaban las políticas de las oficinas centrales y agilizaban los trámites rutinarios de administración y de planeación para las escuelas federales. Las nueve Unidades de Servicios Descentralizados dependían jerárquicamente del Secretario, quien había encomendado su coordinación a la Oficialía Mayor.<sup>188</sup> "Estas unidades llegaron a manejar información de las Direcciones Generales de Planeación y Organización y Métodos, incluso algunas tuvieron una terminal de computadora, sin embargo no manejaron ninguna modalidad educativa. En agosto de 1973, se inauguró la primera Unidad de Servicios Descentralizados en la región noreste y posteriormente se establecieron 39 oficinas en las capitales de los estados y ciudades importantes.

Respecto al proceso educativo, el Ejecutivo informaba en 1973: "uno de los fines principales de la reforma administrativa, consiste en crear y estimular el estudio de carreras que permitan a los jóvenes incorporarse a la vida productiva sin necesidad de muchos años de preparación."<sup>189</sup> En septiembre de 1975, señalaba el amplio crecimiento del magisterio. "Para el período 75-76, la educación elemental será atendida por 282 mil maestros, cifra que se alcanzó mediante la política de contratar a 15 mil 500 nuevos maestros cada año."<sup>190</sup>

<sup>188</sup> SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, Descentralización Administrativa Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal, p. 417-20.

<sup>189</sup> IBID., p.241.

<sup>190</sup> SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, Desconcentración Administrativa, Colección Semanario No. 1, México, 1976, p. 356.

"El proceso educativo responde en su crecimiento, como una respuesta a las luchas sociales" los porcentajes de educación aumentaron como una respuesta a la necesidad del régimen de recuperar imagen y legitimidad.<sup>191</sup> También el Ejecutivo pretendió llevar a cabo una reforma educativa." Se inicia cambios de programas y nuevos libros de texto, se reformaron planes y programas de la normal y se cerraron normales rurales.<sup>192</sup>

De esta forma podemos ver que el origen operativo de la descentralización comienza en la cúpula de la SEP, las primeras maniobras se dedican a organizar niveles, se introducen cambios y agregados administrativos y a partir de estos se desplazan las acciones -ejemplificando con una pirámide- de la cúspide a la base. Además, de la tecnocracia, mediador orgánico esencial del Ejecutivo; el SNTE es renovado de su burocracia sindical, permitiendo una mejor eficacia a las políticas del Ejecutivo.

Este desvío primordialmente de trabajo produjo una descentralización mínima, que de acuerdo al grado se considera como desconcentración en un grado incipiente (-la modalidad menos extensiva de descentralización, que involucra únicamente el cambio del grado de trabajo de la Secretaría -oficina central- a oficinas ubicadas fuera de la capital nacional donde el staff no necesariamente le está dado la autorización de decidir como estas funciones se llevan adelante-).<sup>193</sup>

Esta primera aproximación de desconcentración permitió al Ejecutivo, en lo organizativo fortalecer la verticalización de sus políticas, en lo administrativo: mejorar la eficiencia y la eficacia; en lo político sindical, ejercer un mejor control sobre los trabajadores con una nueva dirección sindical. De tal suerte que la mínima desconcentración administrativa

---

<sup>191</sup> NORIEGA, BLANCA M. La Política Educativa a través de la Política del Financiamiento, UAS., México, 1985, p. 134.

<sup>192</sup> VIVEROS CASTAÑEDA, RANULFO. Política y Planeación Educativa en el Estado de México, en Administración y Política No. 3, Universidad Autónoma del Estado de México, p. 33.

<sup>193</sup> RONDINELLI, DENIS. Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory Practice in Developing Countries International Review of Administrative Sciences, No. 2, Vol. XLVII, 1981, p. 137.

centralizó mayor poder y control en el Ejecutivo, por lo tanto resulta obvio que la ciudadanía no tuvo ninguna participación.

Todos estos cambios organizativos permitieron mejor control y legitimación de las autoridades de la SEP. Así, " la Dirección de Organización y Métodos de la Subsecretaría de Planeación Educativa pasó a depender directamente del Secretario, con lo que éste tuvo bajo su control el instrumento con el que se pudo iniciar la regulación jurídica de la SEP. Segundo, la Subdirección de Programación y Presupuesto de la Dirección de Planeación se constituyó en la Dirección General de Programación en la Subsecretaría de Planeación Educativa y adquirió facultades para elaborar e integrar los anteproyectos presupuestales bajo un nuevo sistema de presupuestación por programas normado por la SPP. Estos cambios significaron vincular teóricamente la planeación con la programación, con lo que se debilita a la Oficialía Mayor."<sup>194</sup>

"La creación de las delegaciones, órganos desconcentrados, produjo su efecto principal en la extensión de la línea vertical de autoridades, y realinear a las autoridades tradicionales. Así la desconcentración era útil para impulsar una forma diferente de garantizar el cumplimiento de líneas centrales de autoridad. Además contribuyó a debilitar los vínculos entre los directores federales y los directores generales, dando lugar a nuevos conflictos tanto entre el personal sindical y administrativo, como entre este grupo tradicional y el renovador."<sup>195</sup>

Durante el sexenio siguiente 1976-82, la descentralización de la SEP siguió su curso bajo la misma modalidad. La desconcentración fue conceptualizada como "la delegación de autoridad (por el Secretario) a funcionarios federales a nivel estatal. Por delegación se entiende una extensión de facultades, antes realizadas en el centro, a funcionarios federales (delegados), quienes adquieren autoridad dentro de un ámbito territorial determinado, en

---

<sup>194</sup> STREET, SUSAN, Burocracia y Educación: Hacia un Análisis Político de la Desconcentración Administrativa en la Secretaría de Educación Pública. Estudios Sociológicos. El Colegio de México, vol. 1, No. 2, mayo-agosto, 1983, p. 245.

<sup>195</sup> IBID, p. 246.

este caso el estado. La autoridad se va extendiendo paulatinamente. Es un proceso que ocurre por etapas o fases. Las nuevas entidades creadas (las delegaciones) están jerárquicamente subordinadas, dado que son las receptoras de la delegación de facultades de un nivel jerárquico más alto.

Otro elemento que caracteriza a la desconcentración es el tipo de facultades delegadas. Las direcciones generales de la SEP central mantienen la facultad de decidir sobre aspectos normativos (cualitativos), mientras que las delegaciones adquieren autoridad sobre aspectos operativos (cuantitativos). Podrán determinar necesidades, en base a los requisitos nacionales de presupuestación y programación, tarea que hasta la fecha primordialmente había sido realizada por las autoridades centrales.

Pasos efectuados en el proceso de desconcentración:

1. 1976-1977. Decisión política en el alto nivel: Presidente y Secretario de la SEP.
2. 1977. Preparativos dentro de la SEP para la instrumentación.
3. 1978. Primera acción concreta; creación de las delegaciones por acuerdo del 20 de marzo de 1978.
4. Fase preliminar del establecimiento de las oficinas (nombramiento, localización de locales)
5. Fase de organización de las delegaciones en los estados.
6. 1978. La delegación asume las primeras funciones en educación preescolar, primaria, secundaria, secundaria técnica y normal (planeación de las necesidades).

Las funciones son:

- cuantificar las demandas de servicios educativos;
- establecer metas a corto plazo, mediano y largo plazo;
- elaborar propuestas de plan de actividades;
- Evaluar el cumplimiento de metas.

7. 1979. Creación de los grupos 3-2-1: tres representantes del área desconcentrada, dos elementos de las delegaciones ( un delegado y el director de delegaciones) y el director de organización y métodos.
8. 1979-1980. Mayor definición del proceso de reglamentación a nivel SEP central. Fase de incremento paulatino de facultades delegadas:
  - administración de becas;
  - Algunas funciones de certificación;
  - funciones de contrato con escuelas particulares;
  - servicios de extensión educativa;
  - algunas funciones de asignación de recursos humanos;
  - algunas funciones de asignación de recursos financieros;
  - educación indígena;
  - educación física;
  - educación de adultos ( así sucesivamente con lo operativo de cada dirección general).

Independientemente del tipo de servicio educativo que se desconcentre, las actividades técnicas básicas de las delegaciones son:

- recolección de datos relevantes en el estado.
- formulación de las necesidades para operar y crecer (en base a estos datos).
- la operación misma del servicio."<sup>196</sup>

En este sexenio la desconcentración se hace extensiva a todas las entidades de la federación, jerárquicamente los delegados continúan dependiendo del Secretario y las funciones de la unidad se desenvuelven sobre aspectos operativos, permaneciendo las funciones de las oficinas centrales. Esta práctica de desconcentración estuvo limitada a actividades administrativas.

---

<sup>196</sup> FUNDACIÓN BARROS SIERRA. La Asignación de Recursos Económicos en la Educación Pública en México, GEFE, México, 1983, p. p. 173-176.

Durante estos doce años la desconcentración avanzó lentamente, hubo que crear primeramente la infraestructura material y humana para llevar a cabo este proyecto; fue necesario coordinar las actividades con diferentes instituciones: secretarías, ISSSTE, gobiernos de los estados, etc., centrando la desconcentración en funciones esencialmente administrativas y de organización, la directriz del proceso continuó en manos de la tecnocracia central con participación no significativa del SNTE y marginación total de la ciudadanía. La dirección operativa continuó de la cúpula a la base del aparato administrativo. De esta forma, se fortalecía el poder, control y presencia del Ejecutivo en las entidades federativas al mismo tiempo se tradujo en un debilitamiento del federalismo, toda vez que no se logró el acercamiento entre las delegaciones creadas y los sistemas estatales de educación, ni se incrementó la capacidad de gestión de las autoridades locales. Por el contrario éstas vieron disminuida su participación en la toma de decisiones en proporción directa al grado de eficiencia alcanzado por los nuevos órganos desconcentrados.

Lo anterior se explica en razón de que la desconcentración de la Administración Pública Federal se puede interpretar como medio para fortalecer el control político del centro,... es un medio de control político porque en su conjunto constituye un poder real de la federación en los estados, al margen de decisiones de política local.<sup>197</sup>

b) La descentralización de la educación en el período 1982-1988, otra forma más de control estatal:

El Titular del Ejecutivo del sexenio 1982-1988, promueve la descentralización de la SEP desde su campaña presidencial: "creo que el proceso de descentralización debe consistir en que las secretarías de estado del Poder Ejecutivo Federal vayan orientando su acción a

---

<sup>197</sup> CASTELAZO, JOSÉ R. A Mayor Desconcentración Administrativa, Mayor Concentración Política, en RAP., No. 67/78, México, INAP, 1986, p. p. 73-84.

mantener sus facultades de normatividad, seguimiento, de control y de evaluación, y un gran esfuerzo por delegar la operatividad a nivel de sus delegaciones estatales.”<sup>198</sup>

Ante estudiantes duranguenses hablaba de la necesidad de descentralizar la educación y cultura:

“Hay que descentralizar hacia la provincia educación y cultura. No basta política y economía. Hay también que descentralizar educación a todos los niveles. (...) Me inclino a que hagamos un rearrreglo general de tipo financiero para que sean los Gobiernos de los Estados los que cuenten con recursos adecuados para poder apoyar a sus propias instituciones. Es necesario que asumamos cada día más la responsabilidad a nivel de Gobierno de los Estados.”<sup>199</sup>

En la toma de posesión, pone en marcha un programa de reordenación económica, entre los diez puntos, se menciona la reestructuración de la Administración Pública Federal para que actúe con eficacia y agilidad.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el Titular del Ejecutivo determina la descentralización de la SEP:

“Descentralizar la vida nacional significa consolidar el modelo de organización propio del sistema federal. La transferencia a los estados de los Servicios correspondientes a la educación básica y normal, hará que la decisión descentralizadora se inicie por el camino más seguro: la identificación con los estados, con las regiones y con las localidades, del proceso del mayor influencia en la formación de la conciencias, el sentimiento de pertenencia y revaloración del origen.”<sup>200</sup>

<sup>198</sup> DE LA MADRID, MIGUEL. Pensamiento Político. PRI, México, 1982, t. 11, p. 77.

<sup>199</sup> IBID., t. III, p. 102.

<sup>200</sup> DE LA MADRID, MIGUEL. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. SEP, 1983, p. p. 227-228.

En este contexto se desarrolla la descentralización de la SEP. Una de las primeras acciones es la "participación ciudadana.:

"El día 8 de febrero de 1983, se inaugura el foro de consulta popular en Querétaro en el que 35 ponentes, la mayoría delegados de la SEP en los estados, exponían sobre descentralización educativa."<sup>291</sup>

Estos "foros de consulta popular" expresan el pensamiento de los mediadores orgánicos del Ejecutivo y no las propuestas directas de los trabajadores de la educación y del pueblo organizado. De tal suerte, que los foros manifiestan productos de "decisiones ubicados en el campo de las estructuras de poder."<sup>292</sup> Estos foros han sido considerados como parte de "la fabricación de toda una serie de organizaciones de participación y consulta que tratan de desviar cualquier rebelión hacia reformas contenibles por el sistema."<sup>293</sup>

De igual forma que en los foros son utilizados para la contención de la ciudadanía; los trabajadores de la educación a través del SNTE (SNTE, fracción institucional), es involucrado al proceso de descentralización: "el 16 de febrero de 1983, es instalada la Comisión Mixta SEP-SNTE, formada para estudiar la descentralización de la educación; señalan sus 16 miembros,"<sup>294</sup> que presentó recomendaciones para ampliar la participación de los sectores en la función educativa y analizar las características que esta política debía tener en cada entidad federativa.

La acción jurídico-formal del Ejecutivo se sucede el 8 de agosto de 1983, al publicarse el decreto de descentralización de la SEP, que operativamente determinó que las delegaciones se convirtieran en "Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USED); se creó una

<sup>291</sup> SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Memoria del Foro de Consulta Popular para el Plan de Desarrollo 1983-1988. Sector Educación, febrero de 1983.

<sup>292</sup> TURRAINE, ALAINE. Citado por Consuelo Pacheco. Estrategias de Cambio Organizacional: la Descentralización de la SEP, 1983, Tesis FCPYS-UNAM, p. 14.

<sup>293</sup> MANDEL, ERNEST. El Capitalismo Tardío. ERA, México, 1980, p. 472.

<sup>294</sup> UNO MAS UNO. 17 de febrero de 1983.

coordinación para la descentralización y se abrió la posibilidad de instalar Comités Consultivos para la Descentralización Educativa.<sup>205</sup>

Un nuevo decreto, -20 de marzo de 1984,- hace hincapié que las acciones de descentralización de los servicios de educación básica y normal se sujetaran a los lineamientos que establezca el Ejecutivo Federal, a las normas que al respecto se determinen por conducto de la Secretaría de Educación Pública y a los Acuerdos de Coordinación que conforme al CUD, se celebren con los gobiernos de las entidades federativas.

En base a estos considerandos se instalaron Consejos Estatales en cada entidad federativa, la organización del Consejo es vertical, estaría presidido por el Gobernador de la entidad.

El primer acuerdo entre el Titular del Ejecutivo y una fracción de la federación se establece el 12 de julio de 1984, en donde doce estados lo firman, para descentralizar los servicios de educación básica y normal (Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas).<sup>206</sup> Con la instalación del "Consejo Estatal de Educación Pública y los Servicios Coordinados de Zacatecas, culmina la primera etapa de la descentralización educativa en el país."<sup>207</sup>

Con esta última medida se cumplía lo propuesto previamente: "Se formaron Consejos Estatales de Servicios de Educación Pública y desaparecerán los Comités Consultivos, así como las Unidades de Servicios de Educación a Descentralizar y se instituirán, con diversas modalidades, según el régimen educativo de las diferentes entidades de la República, Direcciones Generales de Servicios Educativos Coordinados."<sup>208</sup>

<sup>205</sup> REYES HERÓLES, JESÚS. La Descentralización Factor de Transformación de la Sociedad. Cuadernos/SEP, 11 de enero de 1984.

<sup>206</sup> EL MAESTRO, julio-agosto de 1984.

<sup>207</sup> LA JORNADA, 23 de marzo de 1985.

<sup>208</sup> REYES HERÓLES, JESÚS. La Descentralización Factor de Transformación de la Sociedad. Cuadernos/SEP, 11 de enero de 1984, p. 4.

Estas Direcciones Generales fungían como instancias coordinadoras y administrativas, con la encomienda de unificar las políticas de los servicios federales y estatales de educación básica y normal en cada entidad. Sin embargo la participación que se le había otorgado al SNTE en el desarrollo del proceso, se transformó en un creciente obstáculo: sistemáticamente se opuso a la transferencias de recursos financieros y materiales de la federación a los estados, y se perpetuó la división entre los sistemas educativos federal y estatal; consecuentemente, la dualidad de regímenes laborales con condiciones diferentes entre sí, constituyeron una fuente potencial de conflicto.

Estos hechos manifiestan una descentralización por concertación en la que el Ejecutivo concede a los estados que continúen básicamente con la administración operativa de personal y financiera, reservándose la función rectora y de evaluación, así como los planes y programas. Con esto los gobernadores de los estados se convierten en mediadores operativos de la política educativa que el Gobierno Federal determine, convirtiendo a sus entidades en estados administrativos.

De esta manera podemos ver que el proceso de descentralización de diciembre de 1982 a comienzos de 1985 se ha acelerado y profundizado: la desconcentración pasó a una descentralización por concertación a partir del decreto del 8 de agosto de 1983. Y con el decreto del 20 de marzo de 1984, nuevamente se aumenta el grado de descentralización; territorialmente se limita a doce estados. Las USED son cambiadas a un Consejo Estatal de Educación Pública, a la cabeza del gobernador de la entidad y administrativamente se convierten en Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública. Sin embargo, los estados continúan sujetos a los planes y programas que establece la SEP.

A lo largo del sexenio 1982-1988, el proceso de descentralización se complicó gradualmente hasta su estancamiento, desvirtuándose en la medida que los intereses cupulares del SNTE y las cuotas de poder que éste reclamaba, entre otras razones, se inclinaron a ignorar la participación de las autoridades estatales, en la elaboración de los acuerdos de coordinación, al grado que éstos llegaron a ser formulados exclusivamente por

representantes de la SEP y el sindicato, quienes presionaban a los gobernadores y secretarios de educación para que se limitaran únicamente a firmarlos.<sup>209</sup> Bajo esta dinámica viciada, los propios Directores Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública eran impuestos por funcionarios del centro. Su filiación era sindical u oficial y su compromiso con los intereses de la entidad donde se desempeñaban resultaba cada día más débil.

En cuanto a las modalidades que revisten las demandas sociales al sistema, de grupos sociales de diferente filiación y alcance nacional o a veces local, continúan dirigiéndose hacia el gobierno federal, muchas de ellas al titular del sector quien mantiene el control, y que en función del grado de compromiso que representan, ejerce una autoridad más tradicional que racional o legal, para satisfacerlas.

Las características de la descentralización del sistema educativo nacional revelan que su impulso se circunscribe al terreno administrativo, como un instrumento para alcanzar mejores niveles de impacto, cobertura y eficiencia. En éste proceso, el Gobierno Federal se despoja de sus obligaciones operativas y reafirma sus atribuciones normativas: busca transferir las primeras para reducir la entropía al interior de su estructura, con el propósito de adquirir mayor capacidad de control y fortalecer su poder político (central), reservándose las funciones de supervisión y evaluación, que le permitirán continuar incorporando a la población a la institucionalidad que retroalimienta la legitimidad de los órganos del poder público. Este proceso, inducido desde el centro hacia la periferia, no coincide bien a bien con la acepción de la descentralización, porque no impulsa la transferencia de atribuciones decisoriales, más identificadas con el poder político. Por el contrario, se caracteriza por estructurarse en un esquema de separación entre las funciones de decisión y de ejecución.

Hasta este momento la descentralización de la SEP, se ha realizado bajo las directrices del Ejecutivo a través de la tecnocracia, coordinando su operación con los gobiernos de los

---

<sup>209</sup> ALVAREZ GARCÍA, ISAÍAS. en Guevara Niebla, Gilberto. *La Catástrofe Silenciosa*. F.C.E., México, 1992, p. p. 173-174.

estados y el sindicato magisterial. La ciudadanía, las asociaciones de padres de familia y el Legislativo, no han participado en el proceso; que se ha desarrollado del vértice a la base de la administración pública.

De esta forma, los estados están sometidos a la política educativa del Ejecutivo teniendo únicamente la oportunidad de operar y administrar. Consecuentemente, el Ejecutivo centraliza mayor poder y control en sus políticas a través de los gobernadores de las entidades federativas.

Esta centralización de poder y control de acuerdo a Poulantzas, conduce a "un estatismo autoritario que se caracteriza por la dominación de la alta administración, con el Ejecutivo al vértice."<sup>210</sup> Constatando que "La política estatal se elabora bajo un régimen de procedimientos administrativos que escapa prácticamente a todo control de la opinión pública."<sup>211</sup>

Permitiendo a "la administración monopolizar el papel de organizador político de las clases sociales y de la hegemonía."<sup>212</sup>

En lo organizativo, la administración pública ha mantenido su esquema vertical mediante el sistema burocrático de niveles jerárquicos, tales como el nivel directivo- ejecutivo o nivel decisorio, el nivel directivo-administrativo que implementa esas decisiones, el nivel asesor y consultivo que coadyuva a la toma de decisiones y el nivel técnico y técnico-auxiliar que es el nivel operacional y al que corresponde la ejecución de las decisiones y de los proyectos respectivos."<sup>213</sup>

---

<sup>210</sup> POULANTZAS, NICOLÁS. Estado, Poder y Socialismo, Siglo XXI, México, 1980, p. 125.

<sup>211</sup> IBID., p.276.

<sup>212</sup> IBID., p. 281.

<sup>213</sup> MELÍN KOFF V., RAMÓN. El Problema Político de la Administración Pública (un instrumento metodológico), Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979, p. 125.

Cerroni, refiere que no es tanto la centralización, como la separación de Estado sociedad civil lo que caracteriza al Estado contemporáneo.

"No tanto el centralismo, sino la separación del organismo político de la participación social es lo que parece caracterizar al Estado político moderno y en ocasiones es precisamente la descentralización lo que favorece esa separación articulando la gestión política en forma equilibrada y difusa, pero reservando las decisiones fundamentales a un vértice poco controlado precisamente por estar construido en antítesis a la "autonomías locales." En países como estados Unidos, Suiza y la República Federal Alemana (Estados de estructura federal) la descentralización de la legislación y la administración corresponde una centralización en la suprema conducta política de la nación en manos de un Ejecutivo Federal que no responde al parlamento."<sup>24</sup>

Consecuentemente, la política educativa del estado actual, es de primordial importancia para la reproducción del mismo. De la sociedad civil o de la sociedad en general, No importa el modelo organizativo que se utilice -centralización-descentralización-, uno, otro o ambos, pueden ser útiles, siempre y cuando la rectoría del estado se mantenga y no se pretenda resquebrajar el poder y control del Ejecutivo, en donde actualmente se centran todas las grandes decisiones de la sociedad.

Podemos decir, que el proceso de descentralización por concertación vigente en este periodo, mantiene una clara división de Estado y sociedad; predominio del Ejecutivo sobre

---

<sup>24</sup> CERRONI, HUMBERTO. Teoría Política y Socialista, Era, México, 1980, p. p. 85-86.

el Legislativo y consecuentemente un Ejecutivo fuerte.<sup>215</sup> la descentralización por concertación pretende ser una forma de mediación bilateral: Estado y sociedad, sociedad y Estado, dentro del Ejecutivo, pudiendo contribuir en la disminución de la separación Estado y sociedad, como mecanismo administrativo alterno.

---

<sup>215</sup> UVALLE BERRONES, RICARDO. El Gobierno en Acción. La Formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública, F.C.E. ,1984, p. p. 169-170. " La rivalidad del Legislativo y el Ejecutivo se inscribe en los marcos del modo de producción capitalista. En efecto, la rivalidad de ambos centros de poder se manifiesta en tres vértices: estructural, histórica e institucional. La rivalidad estructural tiene su origen en la división del estado y Sociedad....La rivalidad histórica tiene como escenario la monarquía absoluta el predominio de la vida política lo asume el Ejecutivo y, en consecuencia, subordina al Legislativo. En la etapa del Estado liberal la fuerza política predominante es el Legislativo en tanto debilita al Ejecutivo. Sin embargo, la rivalidad histórica continua presente en los siglos XIX y XX , e inscrita en la forma de gobierno, ha desembocado en dos formas de regimenes: el parlamentario y el presidencial...La rivalidad institucional se establece con la formalización del poder plasmada en las constituciones de los Estados nacionales."

## CONCLUSIONES

A manera de recopilación, desde 1824 hasta la fecha, México ha vivido bajo un sistema liberal desde el punto de vista conceptual, pues en realidad uno de sus postulados jurídicos fundamentales, el federalismo se apegó a la corriente centralista .

Los principios que sirven de fundamento a la organización socio-política de la nación se encuentran contenidos en la Constitución Política de México. Asimismo se establecen las reglas para la descentralización política y administrativa. Crea los órganos de gobierno, los organiza y les otorga sus competencias .

El régimen federal desde el punto de vista jurídico, asegura el respeto y la supremacía de la Constitución, la autonomía de los poderes, la descentralización política entre el nivel federal y el estatal, y el mantenimiento de un sistema político basado en los principios democráticos (para algunos autores los estados y municipios son un claro ejemplo de descentralización política, en el momento de reconocerles su poder y capacidad para efectuar las atribuciones conferidas por la Constitución), claro que ésto solamente se da parcialmente en la realidad.

De este modo en forma teórica, la Constitución misma lleva implícitos los fundamentos jurídicos que regulan la descentralización política y administrativa. Lo que supone ya la existencia de dicha descentralización, no como un proyecto sino como una realidad jurídica. Desde el punto de vista legal, la descentralización política va implícita en el federalismo, y existe en los estados y municipios. No obstante, los hechos difieren del planteamiento jurídico.

La gran importancia política que posee la federación en el desarrollo nacional, es ya evidente por el hecho que le otorga a nivel federal una posición de dominio incontrastable, aun con la existencia de los estados y los municipios. La federación interviene directamente

en los asuntos políticos y en la elección de los órganos de gobierno locales y municipales. De este modo, tal pareciera que la existencia jurídica de niveles de gobierno se convierte en muchos casos en la expresión de una demarcación de carácter eminentemente administrativo, en donde el nivel estatal y el municipal fungen como instrumentadores de las decisiones adoptadas en el centro.

Para evaluar las circunstancias en que se encuentra actualmente el intento más importante de descentralización política promovido en México (el sistema federal) y precisar la influencia que los estados pueden ejercer en el sistema general del gobierno en nuestro país. Se puede observar al respecto, que la organización interna de los estados reproduce a escala el esquema de la estructura política centralizada, con el predominio político de los órganos estatales sobre los municipales, ese hecho se multiplica de manera muy similar en cada entidad federativa. En el mismo sentido, los estados mantienen relaciones de subordinación respecto del poder central, en donde este determina generalmente los modos y los tiempos, el cómo, cuándo y por qué del desarrollo político de cada uno de ellos. En el mismo sentido, estas circunstancias se reproducen, a escala, a nivel municipal.

Por lo anterior, se puede decir que la influencia de los estados es muy limitada en el sistema general de gobierno.

En efecto, los municipios enfrentan grandes problemas relacionados con su autonomía política y económica. El problema político se caracteriza por la constante e indebida intromisión de las autoridades federales y estatales en la integración y funcionamiento del municipio, generando ésto desde luego una evidente dependencia municipal con respecto a los órganos federales y estatales. En lo económico se refiere a la pérdida de autonomía de este nivel de gobierno, debido a la reducción de los ingresos municipales por la vía de las asignaciones locales.

Un ejemplo de ello es que los municipios han devenido en una entidad vacía, que se puede ubicar desde los tiempos de la Nueva España: a los cabildos se les recortó su autonomía; los

regimientos no se eligieron de manera democrática; y los alcaldes fueron electos con la intervención del centro. Además, los acuerdos de los cabildos debían ser aprobados por el Virrey. Esta situación de dependencia política se produce aún en nuestros días .

Por otro lado, la descentralización que se promovió en México durante la década de los ochenta enfrentó problemas de distribución de recursos y de modificación de la forma en que operan mercados e instituciones. En ese proceso, se actuó simultáneamente en la creación de reformas jurídicas; en el impulso al desarrollo regional; en algunos cambios en los mecanismos de asignación de recursos fiscales y del crédito; en la descentralización y desconcentración de facultades de decisión; en la reubicación de oficinas públicas y en el traslado de personal, inversiones en infraestructura, etc. De este modo, las acciones que propuso el Presidente De la Madrid implicaron desde reformas a la Constitución, hasta meras transferencias administrativas

Las decisiones adoptadas en el período de 1982-1988, procuraron ampliar la dotación de recursos económicos a los estados y municipios, y con ello, hacer más grandes sus espacios de acción pública. Sin embargo, el problema surge en el momento en el cual las burocracias centrales no confían en la capacidad de los gobiernos locales para usar esos recursos. De este modo, se establecieron numerosas formas, requisitos y controles para evitar desviaciones. Con todo ésto, las acciones instrumentadas en dicho período no dieron fuerza a las instancias locales de gobierno.

El Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal en el mismo sentido, constituyó una propuesta de origen central para descentralizar. La auténtica descentralización supone la decisión política de crear realmente unidades autónomas, que definan con libertad sus normas y establezcan sus necesidades según las prioridades que fijen ellas mismas. Sólo con esta base los estados y municipios podrían participar en la descentralización de programas, oficinas, organismos y empresas, estas decisiones serían el resultado de su experiencia y de sus propias condiciones. Por esto mismo, no fueron resueltas las inconsistencias de la administración pública mexicana. Este hecho sólo

repercutió directamente en el aparato administrativo, ya que fortaleció al sector central, como se puede observar a través de la promulgación y modificaciones en materia de reorganización de las estructuras administrativas y atribuciones conferidas a éste. Esta política propició, en cambio, una concentración de inversiones en determinadas regiones del país.

La reforma municipal en efecto significó la descentralización de los asuntos administrativos, sin dar poder político ni a las administraciones inferiores ni a la población en general. Esta opción fue fácilmente aceptada, pues no suponía el riesgo de desintegración del poder, sino por el contrario, aseguraba un mayor control del Estado, mediante la prestación de servicios y el control de las participaciones federales. La descentralización ha estado orientada más hacia el discurso político que a la acción pública.

Al aplicarse la descentralización, se provoca una mayor centralización, antes que descentralizar, pues promueve más el desarrollo en las comunidades con más recursos, y la contraparte en las comunidades pequeñas y pobres. De este modo, con las modificaciones a la legislación federal en lo que se refiere a la reforma municipal, se promueve esencialmente una centralización a escala o en micro.

En materia social la descentralización no ha producido los resultados deseados; ha sido lenta y errática, por los intereses que afecta y porque sólo es administrativa y no una verdadera descentralización del poder con apoyo en las exigencias de democratización real demandadas por la población. En las localidades se intenta la redistribución de aparatos administrativos y gasto público, pero sin otorgar autonomía a los intereses de la mismas. La heterogeneidad cultural y, sobre todo, la debilidad de las instituciones locales, favorecieron las inercias y las resistencias al cambio.

Como se ha mostrado en el estudio, a pesar de la existencia de un sistema federal en nuestro país, en los últimos años se ha consolidado un régimen extraordinariamente centralizado. El federalismo aparece en los textos constitucionales, pero el Estado mexicano moderno tiende

de manera evidente hacia la centralización política. En nuestro país, federar frecuentemente ha significado centralizar, lo cual no implica la inoperancia de los principios, ni la falta de autenticidad del sistema político

Así, existe en México una excesiva centralización de la autoridad política y de las decisiones administrativas al igual que en otros países latinoamericanos. El poder político, administrativo y jurídico de este modo, no se comparte con los entes locales y municipales. En nuestro país, la federación y otras formas de descentralización política fueron vaciadas de contenido, con lo cual se les hizo quedar como una apariencia que encubre una forma centralizada y por tanto de control del Estado. Con la asunción de competencias por parte del nivel federal, los niveles regionales y locales pasaron a depender de la federación, incluso en el aspecto financiero.

Estas cuestiones se pueden observar en el ejemplo particular de la educación, donde la centralización marcó su inicio con la creación de la Secretaría de Educación Pública; con la formación de profesores; producción del libro gratuito; impartición de clases a través de los medios masivos de comunicación, se constituyó una centralización técnica; además de la centralización sindical y la unificación política-ideológica de los trabajadores de la educación que acompañó al proceso de centralización de la educación pública.

Hablar únicamente de centralización administrativa sería insuficiente. Consecuentemente, la centralización de la educación básica en México puede caracterizarse como un proceso constituido por varios fenómenos de centralización: administrativa; sindical; jurídica; político-ideológica, técnica y económica. Conformando una policentralización, entendida como suma de centralizaciones, que bajo una sola direccionalidad y en un proceso unitario determinaron una hipercentralización, definida no como un aumento de la potencialidad de ellas hacia el Poder del Ejecutivo.

De esta manera, el proceso sintetiza la doble naturaleza de la administración pública: la dirección administrativa y la dirección política. Así, la educación pública generalizada a la

república, se desarrolló bajo un Ejecutivo fuerte con una clara división del Estado y Sociedad. Predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo y, un avance importante de las fuerzas productivas en lo científico y en lo tecnológico. La educación pública fue una de las formas de mediación entre Estado y sociedad, organizada dentro del Ejecutivo. Alternativa político-administrativa que permite una mejor correspondencia entre sociedad política y sociedad civil, pero desde el Ejecutivo.

Por lo tanto, en la hipercentralización educativa se formula inicialmente la desconcentración y en seguida la descentralización por concertación, que precisa su aspecto económico, en el que el Ejecutivo distribuye recursos financieros a los estados y de éstos (en el futuro) a los municipios para llevar a cabo la educación pública en la sociedad. Así, la descentralización se presenta como una posibilidad para atenuar la "separación" entre Estado y sociedad. La descentralización puede ser una forma de acercar la sociedad al Estado, resaltando al Ejecutivo como centro donde se articula la jerarquización del poder en el ámbito del Gobierno Federal, estatal y municipal.

De esta forma, la centralización y actualmente la descentralización se comportan como una racionalidad administrativa que ha contribuido sustancialmente a la existencia del Ejecutivo fuerte y, a la permanencia y desarrollo del poder y control de un estado fuerte frente a la sociedad.

El proceso de descentralización educativa surge históricamente después de un largo período de centralización que durante cinco décadas se mantuvo en el país, y, de una descentralización efímera de cuatro años a estados y municipios. Así la descentralización pasa a formar parte del proceso de la educación básica, conformando un proceso unitario de centralización-descentralización.

Estos hechos manifiestan que la descentralización por concertación permite que el Ejecutivo conceda a los estados básicamente la administración operativa de personal y financiera, reservándose la función rectora y de evaluación, así como los planes y

programas. Con esto los gobernadores de los estados se convierten en mediadores operativos de la política educativa que el Gobierno Federal determine, convirtiendo a sus entidades en estados administrativos. Consecuentemente, el Ejecutivo centraliza mayor poder y control en sus políticas a través de los gobernadores de las entidades federativas.

A lo largo del sexenio 1982-1988, el proceso de descentralización educativa se complicó gradualmente hasta su estancamiento, desvirtuándose en la medida que los intereses cupulares del SNTE y las cuotas de poder que este reclamaba, entre otras razones, se inclinaron a ignorar la participación de las autoridades estatales, en la elaboración de los acuerdos de coordinación, al grado que éstos llegaron a ser formulados exclusivamente por representantes de la SEP y el sindicato, quienes presionaban a los gobernadores y secretarios de educación para que se limitaran únicamente a firmarlos. Bajo esta dinámica viciada, los propios Directores Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública eran impuestos por funcionarios del centro. Su filiación era sindical u oficial y su compromiso con los intereses de la entidad donde se desempeñaban resultaba cada día más débil.

Hasta este momento la descentralización de la SEP, se ha realizado bajo las directrices del Ejecutivo a través de la tecnocracia, coordinando su operación con los gobiernos de los estados y el sindicato magisterial. La ciudadanía, las asociaciones de padres de familia y el Legislativo, no han participado en el proceso; que se ha desarrollado del vértice a la base de la administración pública.

Esta centralización de poder de acuerdo a Nicolás Poulantzias, conduce a "un estatismo autoritario que se caracteriza por la dominación de la alta administración, con el Ejecutivo al vértice." Constatando que "La política estatal se elabora bajo un régimen de procedimientos administrativos que escapa prácticamente a todo control de la opinión pública." Permitiendo a "la administración monopolizar el papel de organizador político de las clases sociales y de la hegemonía."

En lo organizativo, la administración pública, como señala Ramón Melin Koff, "ha mantenido su esquema vertical mediante el sistema burocrático de niveles jerárquicos, tales como el nivel directivo-ejecutivo o nivel decisorio, el nivel directivo-administrativo que implementa esas decisiones, el nivel asesor y consultivo que coadyuva a la toma de decisiones y el nivel técnico y técnico-auxiliar que es el nivel operacional y al que corresponde la ejecución de las decisiones y de los proyectos respectivos."

Humberto Cerroni refiere que no es tanto la centralización, como la separación de Estado sociedad civil lo que caracteriza al Estado contemporáneo. "No tanto el centralismo, sino la separación del organismo político de la participación social es lo que parece caracterizar al Estado político moderno y en ocasiones es precisamente la descentralización lo que favorece esa separación articulando la gestión política en forma equilibrada y difusa, pero reservando las decisiones fundamentales a un vértice poco controlado precisamente por estar construido en antítesis a la "autonomías locales."

Consecuentemente, la política educativa del estado actual, es de primordial importancia para la reproducción del mismo. De la sociedad civil o de la sociedad en general, No importa el modelo organizativo que se utilice -centralización-descentralización-, uno, otro o ambos, pueden ser útiles, siempre y cuando la rectoría del estado se mantenga y no se pretenda resquebrajar el poder y control del Ejecutivo, en donde actualmente se centran todas las grandes decisiones de la sociedad.

Podemos decir, como define Ricardo Uvalle Berrones que el proceso de descentralización por concertación vigente en el periodo 1982-1988, mantiene una clara división de Estado y sociedad; predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo y consecuentemente un Ejecutivo fuerte. La descentralización por concertación pretende ser una forma de mediación bilateral: Estado y sociedad, sociedad y Estado, dentro del Ejecutivo, pudiendo contribuir en la disminución de la separación Estado y sociedad, como mecanismo administrativo alterno.

Por tanto a manera de conclusión, las limitaciones mayores de la política descentralizadora del Estado Mexicano, se han derivado más bien de su propio método. Por un lado la necesidad de reproducción y mantenimiento del poder y control, y por otro, los efectos devastadores de la crisis en la política económica nacional.

El éxito del proyecto descentralizador ha dependido de varios elementos. En cada región y municipio ha avanzado más en un sentido que en otro, según las necesidades, los recursos materiales disponibles, su calidad, los intereses políticos, las relaciones entre el centro y la periferia, y los niveles de conflicto y normalidad con que ha operado el sistema.

No hay duda que la descentralización como política permanente, rebasó el período de gobierno de Miguel De la Madrid.

Con base en lo analizado, podemos afirmar que la centralización es una forma de control estatal imperante en las sociedades contemporáneas con esquemas similares al nuestro. El federalismo al respecto, fue un freno, y la centralización actual surge como consecuencia de un complejo fenómeno de concentración económica, social y demográfica, que inexorablemente se refleja en lo político. El Sistema Federal de México ha sido insuficiente para impedir las tendencias reales centralizadoras, propias de su desarrollo económico. El federalismo ha estimulado la permanencia de las peculiaridades regionales y su integración nacional, y continúa siendo un aliciente y un método para contrarrestar la centralización

La respuesta en el momento actual no puede ser ya una descentralización únicamente administrativa, que siempre crea y mantiene el poder y control central, sino la voluntad política de contar con instancias locales fuertes para desterrar desde ahí las tendencias centralizadoras. Con ésto se lograría a la vez una descentralización administrativa que procede de la política e implica independencia respecto al poder federal, no derivada sino autónoma.

La descentralización por tanto es uno de los retos actuales más importantes del país, se encuentran en juego muchos intereses políticos, económicos y sociales. Al respecto, la descentralización política del Estado deberá estar estrechamente vinculada con la lucha de los más diversos grupos de la sociedad por ampliar los espacios de participación política. En última instancia, la cuestión de la descentralización deberá estar ligada a la política, a los reclamos democráticos en tanto que estos implican el debate por los problemas de estructuración del Estado, la gestión pública y el ejercicio del poder; a las formas en que se resuelven los problemas relacionados con el control social; a la participación directa de la ciudadanía en la discusión y solución de sus problemas, así como en la toma de decisiones respecto de los asuntos que les competen o afectan; a la distribución precisa de los derechos, deberes; al establecimiento de los límites de la autoridad; a la aplicación de los principios de separación de poderes y del equilibrio de los mismos, y a la cuestión electoral y representativa, entre otros aspectos.

Por último, si bien puede decirse que la descentralización, ha de responder a una concepción estratégica, tendrá que irse abriendo cauce en la práctica no a partir de incidencias precisas inmediatas, sobre el sistema político, o de grandes decisiones de desconcentración económica, sino, en gran medida a una voluntad política permanente, para que el proceso descentralizador de la vida nacional, responda realmente a las necesidades de la sociedad.

## BIBLIOGRAFIA

ALBA VEGA, CARLOS. "Comentarios," en Blanca Torres (compiladora), Descentralización y Democracia en México, México, 1986, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

ALVAREZ GARCIA, ISAÍAS; en Guevara Niebla, Gilberto. "La Catástrofe Silenciosa", FCE., México, 1992.

BELTRAN, ULISES Y PORTILLA, SANTIAGO. "El Proyecto de Descentralización del Gobierno Mexicano (1983-1984)," en Blanca Torres (compiladora), Descentralización y Democracia en México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1986.

BREWER-CARIAS ALLAN, RANDOLPH. "Política, Estado y Administración Pública," Caracas, Venezuela. Edi. Ateneo de Caracas - Edi. Jurídica Venezolana.

CARPIZO, JORGE. "El Presidencialismo en México". Edi. Siglo XXI, 1978.

CERRONI, HUMBERTO. "Teoría Política y Socialista," Edi. Era, México, 1980.

COLEGIO DE MÉXICO. "Historia General de México," México, 1980, t. 3.

COLMERIO, MANUEL. "Derecho Administrativo," 3a. edición, Madrid.

CONGRESO DE LA UNIÓN, CÁMARA DE DIPUTADOS. "Los Derechos de Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones," Porrúa, S.A., México, 1978, t. 3.

CONSTANT, BENJAMÍN. "La Libertad de los Antiguos Comparada con la de los Modernos," CELA-UNAM, Serie No. 36, México, D.F.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Edi. Porrúa, México, 1988.

COSIO VILLEGAS, DANIEL. "El Sistema Político Mexicano," México, 1972, Edi. Joaquín Mortíz, Cuadernos No.23.

CUE CANOVAS, AGUSTÍN. "Historia Social y Economía de México," Edi. Trillas, México, Distrito Federal, 1980.

DE LA GARZA, ENRIQUE. Coordinador "Estructura Formal de los Sindicatos Nacionales en el Movimiento Obrero," Mimeoografiado, Mesas Redondas. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, noviembre de 1982.

DE LA MADRID, MIGUEL. "Pensamiento Político," PRI, México, 1982, t. 11.

DE LA MADRID, MIGUEL. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988," Poder Ejecutivo Federal. SEP, 1983.

MARTINEZ ASSAD, CARLOS. "El Laboratorio de la Revolución. El Tabasco Garridista," México, Edi. Siglo XXI, 1979.

FALCON, ROMANA. "Comentarios," en Blanca Torres (compiladora), "Descentralización y Democracia en México," México, 1986, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

FALCON, ROMANA. "La Revolución Mexicana y la Búsqueda de la Autonomía Local," en Jorge Padua y Alain Vannep, Poder Local, Poder Regional, El Colegio de México 1986 Centre D' Etudes Mexicaines et Centreamericaines.

FRAGA PEÑA, GABINO. "Descentralización Administrativa en el Ambito Educativo," UNAM, Tesis Profesional, Facultad de Derecho, 1988.

FUNDACIÓN BARROS SIERRA. "La Asignación de Recursos Económicos en la Educación Pública en México," GEFE, México, 1983.

GAMAS TORRUCO, JOSÉ. "El Federalismo Mexicano," Secretaría de Educación Pública, Edi. SEP-Setentas, México, D.F.1975.

GARCIA LAGUARDIA, JORGE MARIO. "Comentario a la Ponencia de Ernesto de la Torre Villar," en Jorge Carpizo et. al., La Formación del Estado Mexicano, México, 1984. Edit. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie C. Estudios Históricos No. 19).

GARCIA MAYNES, EDUARDO. "Introducción al Estudio del Derecho," Edi. Porrúa, México, 1956. \_

GARCIA PELAYO, MANUEL. "Burocracia y Tecnocracia y Otros Escritos," Alianza Universidad, España, 1982.

GARCIA VAZQUEZ, ARTURO. "Condiciones y Perspectivas para un Federalismo de Participación en México," UNAM, Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1984.

GONZALEZ PARAS, JOSÉ N. "Desconcentración, Descentralización y División Territorial," Serie Praxis 32, INAP, 1981.

GONZALEZ Y GONZALEZ, LUIS. "Comentarios a la Ponencia de Lorenzo Meyer," en Blanca Torres (compiladora), Descentralización y Democracia en México, México, 1986, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

GONZALEZ Y GONZALEZ, LUIS. "El Período Formativo," en Daniel Cosío Villegas, et. al., Historia Mínima de México, México, 1981, El Colegio de México.

GUERRA RODRIGUEZ, DIODORO. "La Descentralización Educativa Estrategia para el Desarrollo," Edi. LEEGA, México, 1987.

GUERRERO, OMAR. "Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista," Edi. Fontamara, México, 1986.

GUERRERO, OMAR. "La Administración Pública del Estado Capitalista," Edi. Fontamara., México, 1995.

- HAMILTON, JAY. "El Federalista." Edi. Fondo de Cultura Económica, México.
- JEANNETTI DAVILA, ELENA. "Un Ejecutivo Fuerte, Base de la Administración," en Cuadernos de Política y Administración Pública, No. 33, México, mayo-agosto 1987, Instituto Nacional de Administración Pública.
- JIMENEZ CASTRO, WILBURG. "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa," Edi. F.C.E., México, 1966.
- LANDIS, JAMES W. "El Poder Administrativo." Edi. De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1951.
- LEEMANS, ARNE F. (Compilador). "Como Reformar la Administración Pública," FCE., México, 1977.
- LIRA, ANDRES. "Las Opciones Políticas en el Estado Liberal Mexicano, 1853-1910," en Jorge Carpizo et. al., La Formación del Estado Mexicano, México, 1984, Edi. Porrúa S.A.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, (Serie C. Estudios Históricos No. 19).
- LOPEZ CAMARA, FRANCISCO. "Sobre el Sistema Político y Desarrollo," en Nueva política, Vol. 1, No. 2 México, abril-junio de 1976, Edi. Fondo de Cultura Económica.
- LOWENSTEIN, KARL. "Teoría de la Constitución." Edi. Ariel, España.
- MANDEL, ERNEST. "El Capitalismo Tardío," ERA, México, 1980.
- MARTINEZ SILVA, MARIO. "Diccionario de Política y Administración." Edit. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, D.F. 1980.
- MARX, CARLOS. "Crítica de la Filosofía de Hegel." Grijalvo, México, 1974.
- MARX-ENGELS. "Textos sobre Educación y Enseñanza, Comunicación," España, 1978.
- MELIN KOFF V., RAMÓN. "El Problema Político de la Administración Pública (un instrumento metodológico)," Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979.

MEYER, LORENZO. "Un Tema Añejo Siempre Actual: El Centro y Las Regiones en la Historia Mexicana" en Blanca Torres (compiladora), Descentralización y Democracia en México, México, 1986, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

MONDET, PIERRE. "La Vida Cotidiana en el Antiguo Egipto". Edición Mateu.

MORENO TOSCANO, ALEJANDRA. "La Era Virreinal," en Daniel Cosío Villegas, Historia Mínima de México, México 1981, El Colegio de México.

MORENO TOSCANO, ALEJANDRA. "Descentralización, México, Modelo a Desarmar," en El Desafío, México, 1982. Edi. Océano-Centro de Investigación Cultural Científica.

MORENO, ROBERTO. "La Última Nueva España," México 1984, Edi. Porrúa S.A.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, (Serie C. Estudios Históricos No. 19).

NORIEGA, BLANCA M. "La Política Educativa a través de la Política del Financiamiento," UAS., México, 1985.

OLMEDO CARRANZA, RAUL. "El Municipio en el Año 2000," en Cuadernos de Política y Administración Pública No. 33, Instituto Nacional de Administración Pública, México, mayo-agosto de 1987.

OLMEDO CARRANZA, RAÚL. (Coordinador). "El Desafío Municipal." Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, México, 1995.

PARDO, MA. DEL CARMEN. "La Descentralización Administrativa: Decisión para Fortalecer El Federalismo," en Blanca Torres (Compiladora), Descentralización y Democracia en México, México, 1986, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

PAZ, OCTAVIO. "El Ogro Filantrópico." Historia y Política 1971-1978, México, Edi. Joaquín Mortíz (Confrontaciones. Los Críticos), 1984.

PEÑA, GUILLERMO DE LA. "Poder Local, Poder Regional: Perspectivas Sociopolíticas," en Jorge Padua y Alain Vanneph (Compiladores), Poder Local, Poder Regional, México, El Colegio de México-Centre D'Estudes Mexicaines et Centramericaines, 1986.

PEREZ RODRIGUEZ, CAROLINA. "Historia de las ideas sobre la Administración Pública," Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, vol. I, 1968-1969, Facultad. de Derecho, Universidad. Central de Venezuela, Caracas, 1971.

PORTELLI, HUGUES. "Gramsci y el Bloque Histórico," Siglo XXI, México, 1973.

POULANTZAS, NICOLÁS. "Estado, Poder y Socialismo," Siglo XXI, México, 1980.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. "Glosario de Términos Administrativos," México, D.F.

RABASA, EMILIO. "La Constitución y la Dictadura," Edi. Porrúa, S. A., México, 1976.

REYES HEROLES, JESUS. "El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas. Caracterización y Vigencia," selección de textos de Adolfo Castañón y Otto Granados, México, Edi. F. C. E., S.E.P., (Lecturas Mexicanas No. 100) 1985.

REYNA, JOSE LUIS. "Estado y Autoritarismo," en Nueva Política, Vol. 1, No. 2, México, abril-junio de 1976, México, Fondo de Cultura Económica.

RIVES SANCHEZ, ROBERTO. "Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940," Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.

SAEZ PUEYO, CARMEN. "Comentario a la Ponencia de Alvaro Matute," en Jorge Carpizo. La Formación del Estado Mexicano, México, 1984. Edi. Porrúa S. A.-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. (Serie C. Estudios Históricos No. 19).

SAN JUAN VICTORIA, CARLOS. "Las Utopías Oligárquicas Conocen sus Límites (1821-1834)," en Jorge Carpizo et. al., La Formación del Estado Mexicano, México, 1984. Edj. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie C. Estudios Históricos No. 19).

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. "Memoria del Foro de Consulta Popular para el Plan de Desarrollo 1983-1988." Sector Educación, febrero de 1983.

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA. Dirección General de Estudios Administrativos. "Descentralización Administrativa. Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal," (autores mexicanos), México, 1976.

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA. "México a través de los Informes Presidenciales," México, 1976. t. 5 y 11.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. "Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal," México, 1985.

SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia," México, 1977. 13a edición. Edj., Porrúa, S.A., 2 tomos.

SERRA, ROJAS, ANDRÉS. Ciencia Política. "La Proyección Actual de la Teoría General del Estado," 9a. Ed. Porrúa, S. A., 1988.

SILVA, FERNANDO. "Planeación Regional y Descentralización," en Blanca Torres (Compiladora), Descentralización y Democracia en México, El Colegio de México, 1986, Centro de Estudio Internacionales.

SPENCER GOODSPEED, STEPHEN. "El Papel del Ejecutivo en México," En Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (autores extranjeros). Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.

STREET, SUSAN. "Burocracia y Educación: hacia un Análisis Político de la Desconcentración Administrativa en la Secretaría de Educación Pública." Estudios Sociológicos. El Colegio de México, vol. 1, No. 2, mayo-agosto, 1983.

T. BELTRAN, Ulises. "Descentralización del Gobierno Mexicano." en Descentralización y Democracia COLMEX, 1986.

TURRAINE, ALAINE. Citado por Consuelo Pacheco. "Estrategias de Cambio Organizacional: la Descentralización de la SEP." 1983, Tesis FCPYS-UNAM.

UVALE BERRONES, RICARDO. "El Gobierno en Acción. La Formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública." F.C.E. ,1984.

WEBER, MAX. "El Político y el Científico." Edi. Alianza Editorial, México, 1992.

## HEMEROGRAFIA

AGUIRRE, CARLOS. "La Constitución de lo Urbano: Ciudad y Campo en la Nueva España." en Historias. Revista de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1982.

CARMAGNANI, MARCELO. "La Política en el Estado Oligárquico Latinoamericano." en Historias. Revista de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, No. 1. México, julio septiembre.

CASTELAZO, JOSÉ R. "A Mayor Desconcentración Administrativa, Mayor Concentración Política." en RAP., No. 67/78, México, INAP, 1986.

COULOMB BOSC, RENE. "Políticas Urbanas en la Ciudad Central del Área Metropolitana de la Ciudad de México (1958-1983)." en Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, No.9 julio-diciembre de 1983, México, 1983, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.

EL MAESTRO, julio-agosto de 1984.

GALVAN ESCOBEDO, JOSÉ. "Tratado de la Administración General." Publicaciones Esapac. San José, Costa Rica, 1962. Sobre la Evolución de la Administración, véase también Monsalve S. Trujillo. Elementos de una Proposición para el Estudio de la Evolución de la Administración Pública, Revista Venezolana de Administración Pública, Caracas, 1977.

GALVAN, LUIS E. "Política de Descentralización Educativa: La Opinión de los Maestros Democráticos." En Cuadernos de la Casa Chata 87, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, SEP, 1983.

GALVÁN, LUZ E, "Diario de los Debates. XLI-1919."

GUERRERO, OMAR. "Descentralización de la Administración Pública Federal: Causas, Procesos y Consecuencias." Revista de Administración Pública No. 63/64, INAP, México, D.F., 1986.

LA JORNADA, 23 de marzo de 1985.

MARTINEZ OMAÑA, MARÍA CONCEPCIÓN. "La Política de Descentralización: Una Revista Crítica." en Secuencia. Revista Americana de Ciencias sociales No. 15, septiembre-diciembre de 1989, México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora.

MASSOLO, ALEJANDRA. "La Corriente hacia Abajo: Descentralización y Municipio." en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 128, año XXXIII, nueva época, abril-junio de 1987, México, FCPYS, UNAM, 1987.

MORENO TOSCANO, ALEJANDRA. "Descentralización en México." en Cuadernos de Política y Administración No. 33, México, INAP, mayo-agosto de 1987.

PESCADOR, JOSÉ A. "La Formación del Magisterio en México." en Perfiles Educativos, No. 3, nov.-dic. 1983.

REYES HEROLES, JESÚS. "La Descentralización Factor de Transformación de la Sociedad." Cuadernos/SEP, 11 de enero de 1984.

RONDINELLI, DENIS. "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory Practice in Developing Countries." International Review of Administrative Sciences, No. 2, Vol. XLVII, 1981.

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, Dirección General de Estudios Administrativos. "Desconcentración Administrativa." Colección Semanarios, No. 1, México, 1976.

SERRA ROJAS, ANDRÉS. "Las Formas de Organización Administrativa Federal." Revista de Administración Pública, No. 31/32, INAP, México, D.F., 1977.

UNAM. "Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal 1867-1967."

UNO MAS UNO, 17 de febrero de 1983.

VIVEROS CASTAÑEDA, RANULFO. "Política y Planación Educativa en el Estado de México." en Administración y Política No. 3, Universidad Autónoma del Estado de México, 1982.