



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

*Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"*

**"ALGUNAS IMPLICACIONES POLITICAS Y
POSIBILIDADES EN LA IMPLANTACION DEL
SERVICIO CIVIL DE CARRERA A
NIVEL MUNICIPAL".**

8053654-5

T E S I S

Que para obtener el Título de:

**Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública**

P r e s e n t a :

Gonzalo Santisbón Barragán

M-0034966



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A LA MEMORIA DE MI PADRE
RAMON SANTISBON PARRA
CON UN RECUERDO IMPERECEDERO.

AL PROF. ERNESTO GARCIA MORALES
AL LIC. FRANCISCO J. QUEVEDO MARTINEZ
AL LIC. CARLOS MACIAS CORCHENIK
MAESTROS EJEMPLARES POR SU ENTREGA
SIN LIMITES A LAS MEJORES CAUSAS
DE MEXICO.

A MI MADRE MERCEDES BARRAGAN VDA. DE S.
A MI ESPOSA MARGARITA RODRIGUEZ FRANCO
A MIS HIJOS Y HERMANOS.

I N D I C E

INTRODUCCION	1
CAPITULO UNO.- La crisis nacional y su entorno.....	4
CAPITULO DOS.- Planteamiento del problema e hipótesis.....	18
CAPITULO TRES.- Algunos factores de poder.....	24
CAPITULO CUATRO.- Otros factores de poder.....	51
CAPITULO CINCO.- Estado y capacidad de reacomodación	64
CAPITULO SEIS.- El Municipio y su evolución histórica	84
CAPITULO SIETE.- El Servicio Civil de Carrera a Nivel Municipal...	107
CONSIDERACION FINAL Y CONCLUSIONES.....	125
ANEXOS.....	128
ANEXO I.- Cuestionario aplicado en ocho Municipios.....	129
ANEXO II.- Entrevista concedida por el Secretario General de la Sección Naucalpan del S U T E Y M.....	142
ANEXO III.- El Artículo 115 Constitucional y sus reformas.....	146
BIBLIOGRAFIA.....	152

INTRODUCCION.-

El objetivo fundamental de este trabajo es intentar demostrar - que en el proceso de descentralización nacional, jugará un papel destacado el municipio, esta consideración inicial debe acompañar se con una multiplicidad de factores que resultaría poco serio - tratar de pasar por alto.

El Municipio, manejado muchas veces retórica y demagógicamente - como la célula de la Nación, puede desempeñar un papel trascenden tal para la vida nacional, si aquellos que hoy lo llevan al cen tro de la discusión y las fuerzas empeñadas en renovar los susten tos de este país, son capaces de darle todo el impulso que por - tanto tiempo se le ha negado.

El trabajo que presento, parte de la convicción de que las épocas de crisis, pueden presentar para sociedades enteras, no sólo la - sombra oscuridad de los problemas sociales multiplicados hasta el nivel de su aparente insolubilidad, sino también, y en esto - que duda cabe, esplendentes signos de que muchas cosas, muchas - formas de convivencia pueden ser cambiadas para el bien de esas - sociedades.

Es con esa idea en mente que desarrollo este trabajo, en el pri mer capítulo analizo algunas de las características de la crisis - que padece el país, hago notar que aun cuando estas caracterís ticas son sumamente específicas para el caso mexicano, obedecen a un estado de crisis general del capitalismo, en el que, el - centro desarrollado parece sortear mejor esta crisis mundial, - a costa de pasar los peores efectos de la misma a las economías - atrasadas o en vías de desarrollo.

Lo anterior no pretende disminuir en nada los errores o imprevi siones de una política económica que no quiso, no supo o no pudo tomar ciertas medidas que hubieran atemperado la postración eco nómica.

En el segundo capítulo planteo el problema y la hipótesis principal del trabajo, en mi opinión un elemento primordial para llevar a efecto el fortalecimiento municipal, será el establecimiento del Servicio Civil de Carrera en ese nivel de gobierno, pero - indudablemente su implantación removerá un terreno problemático - en sumo grado, problemas que en su mayor parte son de carácter - político y parten tanto del grupo en el poder como de las fuer--zas de oposición.

En el capítulo tercero y como un intento tendente a demostrar la necesidad de fortalecer la vida municipal, analizo cuatro factores de poder que a mi juicio han sido afectados por la crisis, o al - menos la crisis puede marcar de manera indeleble su futura actua--ción: El ejército mexicano, el sector obrero, el presidencialis--mo y el partido en el poder.

En el capítulo cuatro, analizo dos factores ideológicos: La igle--sia y el factor educativo. No dudo que para algunos, el análisis de sólo seis factores resulta incompleto, y el trabajo pudiera - ser afectado por su dimensión restringida; sin embargo, el propósi--to que persigo no me permite abarcar la totalidad de los facto--res de poder, ni mucho menos hacer un análisis exhaustivo de ca--da uno, busca sí, demostrar que las condiciones a nivel nacional - hacen necesario el retorno al nivel municipal.

En el capítulo cinco, trato de demostrar la gran capacidad de re--acomodación que presenta el Estado en las sociedades capitalistas, estas capacidades de cambio han sido objeto de profundos análisis - por los teóricos del Estado, el caso mexicano no podría ser la - excepción.

Poca duda puede haber, en torno a esa capacidad de reacomodación, - si se estudia todo lo que pudiera llamarse el esfuerzo nacional - modernizador: Reforma política, reforma administrativa, planea---ción, descentralización nacional etc. son todas ellas parte de un en--samblaje complejo, que intenta colocar al país en el ámbito de -

las naciones cuyo desarrollo económico se traduce también en desarrollo político y social.

Los capítulos seis y siete, deben considerarse la parte propositiva de este trabajo, en uno de ellos exploro el concepto municipal en sus raíces históricas, el otro lo dedico a analizar el concepto de burocracia, para derivar de él la modalidad denominada "Servicio Civil de Carrera".

Al llegar a esta parte del trabajo, acumulé una gran cantidad de opiniones en torno a los trabajadores municipales, opiniones de trabajadores, líderes sindicales y autoridades municipales; de ahí pudo presentarse la tentación de elaborar un trabajo empírico con la consabida búsqueda de muestras representativas. Afortunadamente no fué este el caso, las opiniones que presento sobre un cuestionario aplicado en ocho municipios, no pretenden bajo ningún concepto presentar el esbozo de un trabajo empírico, sencillamente muestran en un momento determinado (1985), lo que pensaban personas que viven la problemática municipal.

Creo que el tema que he abordado en este trabajo, es sumamente interesante por todo lo que representa para el futuro de la nación; ojalá que mi esfuerzo pueda servir para ampliar aún más la senda que busca que en nuestras patrias chicas, tengan la democracia grande que los mexicanos anhelamos para ellas.

Quiero manifestar mi profundo agradecimiento a los Maestros: --- Ing. Ignacio M. Lizárraga Gaudry y Lic. Francisco Javier Quevedo-Martínez, quienes dirigieron con ejemplar dedicación el seminario de Análisis Municipal desarrollado en la ENEP ACATLAN y a quienes debo en gran parte la inquietud sobre los asuntos municipales de nuestro país.

CAPITULO UNO.-

LA CRISIS NACIONAL Y SU ENTORNO

El mundo capitalista se debate en lo que puede considerarse la crisis más aguda de carácter económico-social desde la década de los veinte, y no es exagerado afirmar, que una prolongación de las tendencias --- actuales podría llegar a superar las condiciones adversas y la pro-- fundidad con que se presentó la del 29.

Iniciar un trabajo que enfoca lo político y las reorganizaciones del aparato administrativo en cualquiera de los países latinoamericanos, ha de remitir forzosamente al entorno de carácter mundial. No hacer - esto pudiera descalificar de principio dicho trabajo, al pretender en cuadrarlo en los límites estrechos de una Nación-Estado.

Es por esta razón que para el análisis que se desarrollará a lo largo del presente trabajo, y aun cuando la temática se refiere a las modah dades que adoptará un proceso de descentralización y-o modernización en el México de los años críticos de la década de los ochenta, debe iniciarse partiendo del entorno mundial, que como se expuso inicial-- mente se encuentra sometido a una crisis de extraordinaria significac ción.

Lo que llama poderosamente la atención, es el hecho, de que las pos-- turas rebozantes de optimismo en relación al comportamiento del capi-- talismo mundial, esto a partir de las admirables intervenciones esta-- tales que doblegaron la fuerza de una crisis que se antojaba premoni-- toria del fin del sistema han perdido gran parte de ese optimismo.

Tal parece que las recetas keynesianas o Neokeynesianas no encajan - en el cuadro de medidas de política económica de los países que enca-- bezan el sistema capitalista.

Una contracorriente que se enseñorea en el ámbito teórico del capita-- lismo actual, el monetarismo, culpa en gran medida a los neokeynesian nos de las causas fundamentales de lo que ocurre actualmente.

La crisis mundial ha tenido como antecedentes inmediatos en los últimos - quince años: La recesión de 1970-71, la de 1974-75 y la que puede considerarse que tuvo su inicio en 1979.

Esta última recesión, como es bien sabido se fué extendiendo a los polos - fundamentales del capitalismo y pronto adquirió dimensiones de carácter - mundial.

Por otra parte, ya es común afirmar que la crisis actual posee especificidades que le dan una singularidad que la hace diferente a las crisis del - pasado.

La tan temida estanflación, esto es, el estancamiento económico en combina - ción con extraordinaria inflación, está recorriendo todos los ámbitos del - área capitalista; se da además una nueva característica, el proceso de sin - cronización que coloca tanto a las economías adelantadas como a las subde - sarrolladas en la misma fase del proceso depresor e inflacionario.

Aunado a lo anterior se presentan problemas de comercialización, una re-- tracción mundial del comercio seguida por un desaforado proteccionismo, -- desvanecen las esperanzas de que algunas áreas del sistema pudieran iniciar sólidamente la anhelada recuperación.

Al cuadro anterior debe adicionársele los agudos problemas financieros y - monetarios que en los últimos años han provocado profundas turbulencias en un sistema monetario que al parecer no tiene la supuesta estabilidad que se le adjudicaba.

La crisis afecta a los poderosos y a los débiles, a estos últimos países - con al agravante de un endeudamiento que para 1982, rebasaba los quinien - tos mil millones de dólares.

Los rasgos incipientes de la crisis pudieron ser apreciados desde las -- postrimerías de la década de los sesentas, en el espacio político social, - los movimientos juveniles que sacudieron la solemnidad de las estructuras - políticas de varios países europeos y de manera muy particular

a México, manifestaban que los modelos de desarrollo tenían contra--
dicciones que no era posible ignorar,

Así, los primeros años de la década de los 70s. manifiestan signos -
muy claros de un proceso de deterioro en las bases del capitalismo -
mundial, que desde los 25 años anteriores aproximadamente, había lo--
grado una recomposición de las diferentes partes del sistema, bajo la
hegemonía indiscutible de los Estados Unidos.

Entre estos signos destacaban : Un inestable desarrollo de la produc--
ción industrial, la pérdida de dinamismo de un buen número de ramas--
industriales.

Por otra parte, esto de manera especial, en los países en vías de de--
sarrollo, se ponía en entredicho la viabilidad de los modelos y po--
líticas económicas que por décadas se había aplicado en ellos.

Además los responsables de las políticas económicas de los centros de
dominio mundial observaban que las orientaciones neokeynesianas esta--
ban estancadas y no existían márgenes confiables para su óptima reuti--
lización.

De ahí que al llegar a los años finales de los 70s., después de una--
fuerte conmoción mundial provocada por la recesión del 74 y la cri--
sis de los energéticos, el sector financiero del país hegemónico, ha--
bía hecho acopio de nuevas medidas de política económica, que no sólo
dejaba de lado las ya casi tradicionales medidas keynesianas, sino --
que de hecho se oponían a ellas bajo las nuevas directrices del mone--
tarismo.

Desde esos últimos años, hasta la conformación de un Estado de crisis
mundial se observó una contracción del comercio internacional, la --
baja sostenida de los precios de las materias primas y el constante -
incremento de la deuda pública externa de los países atrasados.

Desde mucho antes las orientaciones monetaristas que imponía el F.M.I

hacían estragos en los países que ocurrían a él, por la secuela de medidas restrictivas del gasto público, los topes salariales, la liberación de precios y en general todas aquellas disposiciones que provocaban que el peso de la crisis recayera en las clases débiles.

Para 1982, No se vislumbraban signos que permitieran alentar las esperanzas de que se estuviera llegando al final del período recesivo.

Así, en el primer cuatrimestre del año algunos afirmaban que la economía estadounidense atravesaba su fase de mayor debilidad de la pos guerra, ya que la tasa del desempleo alcanzaba el 9 % aproximadamente, algunas industrias básicas como la aviación y la de bienes duraderos-domésticos operaban con fuertes pérdidas, el déficit presupuestal del año anterior había sido de 100 000 millones de dólares y las elevadas tasas de interés aquejaban a los sectores inversionistas.

La crisis corría con toda libertad en latinoamérica, haciendo más difícil la situación de aquellos países que carecían de petróleo, sin que lo anterior significara que los que sí lo tenían se encontraran en mejor situación.

Los años 82 y 83 dan más nitidez a las tendencias que ya habían sido observadas: Caída de la producción, estancamiento del comercio mundial, elevado proceso inflacionario, altos niveles de desempleo y un completo trastorno de las corrientes monetarias y financieras.

En cuanto a nuestro país, el agotamiento del modelo estabilizador se dió desde el inicio de la década de los 70s., se evidenciaba que todas las medidas que dicho modelo implantaba, tales como: Energéticos batatos para la industria, transporte ferroviario en las mismas condiciones, afectación de los precios agrícolas, proteccionismo, legislación laboral favorable a la industria. Todo ello, más el control de la mano de obra por los aparatos estatales, con vistas a realizar sobre explotación había llevado a la economía nacional a una situación crítica que amenazaba las bases mismas del sistema, como lo señalaban un buen número de estudiosos: "A lo largo del desarrollo estabilizador el Estado había venido perdiendo grados de libertad como el -

promotor por excelencia del crecimiento económico del país, lo que --
 menguaba su legitimidad política en la medida en que decrecía su capa-
 cidad de maniobrar frente a las presiones sociales".....(1)

Lo que se ha llamado desarrollo compartido que inaugura el régimen --
 echeverrista, muestra con toda claridad la búsqueda de un nuevo mode-
 lo que hiciera menos penosa la situación de las clases débiles y atem-
 perara la marginalidad de diferentes grupos sociales, que negaban de-
 raíz las bondades del régimen emanado de la revolución.

Esta búsqueda estuvo saturada de enfrentamientos entre un gobierno de
 corte populista y con proclividad hacia la retórica más que a las ---
 acciones llenas de efectividad política y una burguesía nada dispues-
 ta a ver disminuir sus privilegios.

En este enfrentamiento, al parecer, fueron más efectivas las contrame-
 didas que tomara el sector empresarial, ya que la restricción de in--
 versión, el ensayo de técnicas rumorísticas y otros tipos de medidas--
 lograron definitivamente frenar toda posibilidad de reformas eficaces
 que aminoraran la polarización del ingreso y la ya de por si deterio-
 rada situación crítica de los grupos débiles de la Nación.

Sobre el particular basta recordar que la tan comentada reforma fis--
 cal sólo quedó en una adecuación que ni por asomo afectaba los eleva-
 dos ingresos del sector empresarial.

Deben recordarse las condiciones de turbulencia generalizada en que --
 concluye el sexenio aludido, con grave fuga de capitales, rumores de
 golpe de Estado, devaluación y el descenso hasta una de las más ba--
 jas cotas de legitimidad del aparato estatal.

El gobierno lopezportillista, encuentra al inicio de su mandato una --
 postración económica generalizada, un clima de incertidumbre y una --
 crisis de confianza que afecta a todos los niveles de la sociedad ci-
 vil y aún del mismo aparato estatal.

Ante esta situación y previos los convenios con el F.M.I. que abren-

1.- ANGELES, Luis. "Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana" P.p. 42
 Ediciones El Caballito, 1982, México.

la posibilidad de continuar en la línea de endeudamiento externo como palanca de reactivación económica.

De lo anterior surge un llamado a la concordia nacional que postula como objetivo fundamental la conformación de una "alianza para la producción" que en resumidas cuentas no es más que la forma eufemista de hacer saber a las clases débiles que el peso de la crisis y los esfuerzos de recuperación gravitarían sobre ellas.

El plegamiento del nuevo gobierno a los dictados del F.M.I., se concretiza en una política de austeridad que fija estrictos topes salariales, lo que implica necesariamente la compresión de las condiciones reales de existencia de los asalariados.

En esta búsqueda desafortunada de la reinversión nacional y externa poco importó mantener los altos niveles de desempleo y el continuo deterioro del sector agrario.

Se pensaba que la estrategia petrolera dado que recién se descubrieron las enormes reservas petroleras era la indiscutible carta de triunfo de un gobierno que convocaba a la aceptación de las vacas flacas a aquellos que nunca han conocido de otro tipo, con la seductora esperanza de que pronto se tendría que aprender a "administrar la abundancia".

En lo que atañe al sector agrario, pudo observarse que ya casi al final del sexenio predomina la tendencia deteriorante de las condiciones del sector. Lo cual determina la escasez de alimentos y de un considerable volumen de materias primas, lo que trajo como consecuencia la aplicación de una buena proporción del endeudamiento en la compra en el exterior de estos insumos y alimentos.

En el contexto de una situación que alcanzaba altos índices de crecimiento económico, poca atención se prestó al extraordinario incremento de actividades y ganancias que desplegaban las empresas transnacionales a las cuales se les estaba vendiendo materias primas baratas lo

que agravaba las condiciones del sector agrario.

Por otra parte, en el área extractiva de los hidrocarburos, el auge producido permitió a grandes empresas transnacionales la colocación de la tecnología que la industria petrolera requería.

Lo que ha sido descrito, puede explicar en parte el destino que se dió a los fondos de la deuda pública externa: elevada compra de alimentos para compensar el déficit de un sector agrario postrado en una crisis ancestral; desmedido incremento de importaciones, las que fueron liberadas en una política económica errática que ponía todas las expectativas de desarrollo en el auge sostenido de la explotación petrolera; si a lo anterior agregamos, una pausada respuesta del sector privado en lo que a inversión se refiere, ya que puede considerarse que este ha sido el procedimiento normal de este sector, de no responder con diligencia a los conedimientos y proclamas de alianza de los nuevos gobiernos, podremos entender porqué razón en 1978 se alcanzó un elevado déficit presupuestal, como lo señalan acertadamente Barker y Brailovsky: "El gasto público creció en 1978 a la tasa anual mas alta del período, aunque la inversión privada aún no respondía del todo a las nuevas condiciones. Las importaciones empezaron ese año un incremento anual sostenido de 20 a 30% en términos reales"...(2)

Ya en la parte final del sexenio se empieza a manifestar con bastante claridad, algunas de las contradicciones de una política económica que hasta cierto punto había tenido rasgos eclécticos, pero que fundamentalmente en el último tercio del sexenio, adoptaba con bastante solidez algunas de las principales medidas monetaristas.

Se perseguía como objetivo prioritario reducir el gasto público, se liberalizaban como ya ha sido mencionado, las importaciones y se dejaba en flotación al peso para que alcanzara su valor real.

No debe omitirse que el Plan Global de Desarrollo sui géneris en su contenido y conformación, especialmente en lo que atañe a su temporalidad, ---

2.- BARKER, Terry y BRAILOVSKY, Vladimiro. "Recuento de la Quiebra" Revis ta Mexos, p.p. 20 Noviembre 1983, No. 71, México.

ya que presumiblemente regiría las actividades de la Nación en un corto período, sobre todo si se considera en la parte final del sexenio, el Plan no tomó ninguna previsión sobre una futura baja en el precio de los hidrocarburos, ni tampoco consideró las posibilidades de un incremento permanente de las tasas de interés internacionales.

En este contexto se llega al último año del sexenio, con dos fuertes devaluaciones la primera en febrero y la segunda en Agosto, una desafortunada fuga de capitales que pone en peligro la estructura financiera nacional; una renuencia por parte del gobierno a implementar el control de cambios, y en fin, un peligroso rompimiento de las buenas maneras guardadas entre el gobierno y la iniciativa privada en la primera parte del sexenio; a todo ello, agréguese una tasa inflacionaria de carácter desconocido para los mexicanos ya que al finalizar el año era superior al 100 %.

Esta circunstancias llevan al gobierno a tomar las inesperadas medidas de controlar en forma generalizada los cambios y estatizar la Banca.

Es indudable que antes de la toma de esta decisión, el Estado mexicano sufría un desmesurado deterioro en su política social de corte nacionalista y revolucionaria.

De ahí que para algunos autores, tales medidas se tomaron en un momento crucial para la permanencia de la fracción hegemónica en el poder; - en tanto que otros puntos de vista afirman que sólo fué una medida de racionalidad económica que implícitamente buscaba asegurar al imperialismo financiero el cumplimiento de los compromisos derivados de la elevada deuda externa.

Observadas con objetividad las manifestaciones de la crisis en el 82, - pueden desprenderse algunas reflexiones que reafirman el poder estratégico del Estado, es bien cierto también que algunos aspectos medulares de lo acontecido aún permanecen en obscura penumbra, esto puede ser debido a la cercanía de los hechos ocurridos.

Obviamente el paso hacia la estatización de la Banca se dió en un momento en el que las fuerzas especulativas amenazaban con sus tendencias

desnacionalizadoras con poner en peligro la estabilidad misma del sistema; más aún amenazaban con precipitar los efectos de la crisis al ámbito político y social.

No puede precisarse aún como ya se ha mencionado qué fuerzas internas del aparato estatal se opusieron y repudiaron las medidas tomadas. Lo que sí resultó bastante evidente, fué la reactivación en cierto momento, de un núcleo de corrientes revolucionarias que dentro del aparato estatal persiste y que en cierta medida hizo recordar la etapa nacionalista del cardenismo.

No se ha podido dilucidar si algunas fracciones de la burguesía afectada hayan buscado el apoyo de fuerzas externas, lo cierto es, que la reacción de los centros hegemónicos internacionales fué sumamente cuidadosa.

Esto pudiera dar mayor peso al argumento de que al capital financiero internacional convenía esta medida, que convertía al Estado Mexicano en único interlocutor de una situación financiera de características tan graves por el endeudamiento que ponían en peligro la estabilidad del mismo Sistema Monetario Internacional.

En el orden interno las medidas tomadas proporcionaban un nuevo aliento al discurso nacionalista del Estado, daban nuevos elementos ideológicos al grupo hegemónico estatal, haciéndolos coincidir con la mejor tradición del nacionalismo revolucionario.

Algo que puede ser significativo es el hecho, de que la medida adoptada fortalecía al Estado en un momento de cambio de poderes, como si al parecer éstas no obedecían a ningún rasgo personal o caudillesco del Ejecutivo, sino que las mismas eran tomadas por un sistema que se fortalecía muy a pesar de los latrocinios y corrupciones de los que lo encabezaban; prueba de ello, fué que antes de concluir el sexenio fué abriéndose la cloaca oficial con los consabidos ejemplos de bandidaje y prepotencia criminal sin que tales ejemplos afectaran en lo mínimo las medidas que el Estado había tomado.

Pero si por una parte el Estado circunstancialmente se fortalecía, por-

otra, las futuras medidas de austeridad que ya casi se podían asegurar como política fundamental del nuevo régimen para sortear la crisis, evidenciaban, que el sistema como un todo, y lo que es más importante el proceso de desarrollo del Estado emanado de la revolución, mostraba claros signos de un agotamiento y no sólo los signos bien reconocidos de una mera crisis coyuntural.

Debe señalarse que este será el eje fundamental de la tesis que sustento; que ante una situación de crisis estructural, el Estado visto como el alto mando de la fracción hegemónica, siempre vislumbra líneas de acción de largo plazo. Es decir, adopta con cierta facilidad una visión estratégica que le permite avanzar por escollos y perturbaciones sociales de inusitada gravedad.

Otro aspecto de la cuestión que se analiza es el hecho de que en determinadas circunstancias, casi pueden coincidir en una misma etapa, un proceso de deterioro estatal con fuerzas que impulsan cambios reformistas que consolidan aspectos ideológicos que aparentemente estaban sometidos a una situación de latencia o adormecimiento.

Además dentro de la gama de recursos que el Estado posee, arsenal que parece ilimitado pueden extraerse políticas económicas y sociales de signo opuesto, tal es el caso de una política eficientista y tecnocrática que con la mayor facilidad puede convocar al retorno a las fuentes originales del cambio retórico.

Sea lo que fuere la línea de recomposición que inaugura el nuevo régimen va a adoptar como una magnífica herencia el acto nacionalista del régimen lopezportillista, para plasmar en el mas alto nivel-jurídico, es decir, en el plano constitucional la rectoría indisputada del Estado en la economía de la Nación. Con esta medida se abre la posibilidad de compeler a la burguesía nativa a retornar a las actividades industriales, que habían sido subestimadas por el extraordinario impulso especulador de la fracción financiera.

Otro aspecto que merecería un análisis más detenido y que seguramen

te tiene un alto peso específico, muy bien conocido por quienes conforman el núcleo estratégico del poder estatal, es la posición geopolítica singular que tiene el Estado mexicano.

Unido por una larga frontera a la superpotencia norteamericana y -- por la otra a una área convulsionada que afecta a la mayoría de los países centroamericanos.

Tal situación pudiera determinar un trato demasiado cuidadoso hacia México, cuidadoso en el sentido de que el imperialismo antes de --- cualesquier intervención que tendiera a provocar desequilibrios de consecuencias imprevisibles, buscaría tener el control de un cuadro de opciones que abarcara la mayor cantidad de variables sobre factores que puedan afectar sus intereses hegemónicos.

Al finalizar 1983, un buen número de especialistas evaluaban los resultados de la aplicación del PIRE (Programa Inmediato de Reordenación Económica) dicho programa siguiendo muy de cerca las estrategias reordenadoras que se han seguido en otros países, buscaba fundamentalmente, la superación de la crisis a partir del sacrificio de los trabajadores y el mantenimiento de la confianza financiera internacional en la conducción de la política económica, especialmente - en lo que atañe a la capacidad de cumplimiento de la enorme deuda - externa.

Ya para esa fecha eran evidentes algunos de los resultados obtenidos en el primer año de la aplicación del PIRE: Se había alcanzado una notable reducción del déficit fiscal, en la balanza comercial - por primera vez en muchos años, se obtenía un cambio de signo favorable a México; la Banca nacionalizada recuperaba su capacidad para absorber el ahorro interno y por otra parte se contenía el drenaje de capitales que había afectado al sistema financiero en el año anterior.

Pero todo lo señalado no obedecía a ningún cambio estructural de la economía nacional, sino que esencialmente los resultados obtenidos se basaban en una extraordinaria depresión que se manifestaba en la

caída de la producción de casi todas las ramas industriales.

El alto índice inflacionario, coincidía con la más severa restricción al salario, a tal grado que se calculaba que el poder adquisitivo = del salario real había llegado a - 46 %(3)

Por otra parte el servicio de la deuda externa provocaba que casi - el 50 % del gasto público se destinaba al mismo, esto con los graves efectos para el conjunto de una economía que se encontraba en - su etapa depresiva más aguda.

Desde otro punto de vista se confirmaba que la economía nacional -- caía en las redes de un sistema financiero internacional inflexible que pasaba la cuenta imperiosamente a una Nación que quiso fundamen- tar su desarrollo económico en una gran proporción de recursos fi- nancieros externos. En esas circunstancias algunos especialistas - señalaban: "Se puede afirmar con todo fundamento que la economía me- xicana se ha convertido en una economía tributaria del capital fi- nanciero internacional" (4)

No se vislumbraba la menor posibilidad de que la estrategia seguida- se modificara, haciendo menos pesada la carga que soportaban y so- portan los grupos sociales a los que se endosa la factura de una po- lítica económica en la que no tuvieron la menor participación pre- via.

Sin embargo la parte más ominosa de la situación no era lo que se - soportaba, sino la seguridad de que las líneas seguidas hasta ese - momento pudieran prolongarse de manera indefinida como lo señalaba- el autor citado: "La economía mexicana, puede concluirse, no se ha- estancado en el mismo punto de la crisis, ni avanza claramente ha- cia su recuperación. Pero no deja tampoco de comenzar a configurar- algunos elementos que en un futuro incierto pero no cercano podrían

- 3.- Dato tomado de la REVISTA MOMENTO ECONOMICO, No. 1, Instituto de In- vestigaciones Económicas de la UNAM. Dic. 1983.
- 4.- ZEPEDA, Mario J. 1983: VIAJE AL CENTRO DE LA CRISIS, REVISTA MO- mento Económico No. 1, P.p. 5.

constituir, siempre que se cumplan otras condiciones necesarias - una nueva recuperación desde una perspectiva crudamente capitalista: deterioro del salario, desempleo abierto, quiebras, abarata- miento de recursos naturales, servicios y mercancías frente al ex- tranjero".....(5)

El proyecto de una Nación que hubiese destruido definitivamente las cadenas de una dependencia económica ancestral, los sueños de una riqueza indiscutible proveniente de los enormes recursos naturales, quedaban hechos trizas ante el poder incontrastable de las redes de un imperialismo mundial, que fué convocado por los aprendices de brujos de los sexenios anteriores, con la innegable participación de muchos de los que en el presente asumen posturas críticas, a sabiendas de que una tradición revolucionaria mexicana señalaba el peligro de un excesivo endeudamiento que podía comprometer el futuro de la Nación, como de hecho ocurrió.

Mario J. Zepeda, afirma más adelante: "El país que estaría naciendo de no modificarse la ruta, será más dependiente y con un contraste mucho mayor entre los polos de la riqueza y la pobreza, si no es que deberá recontar con un significativo desmantelamiento de la planta productiva".....(6)

Es en el contexto de las circunstancias que se han reseñado, que deben enfocarse los proyectos de cambio que el Estado implementa en su aparato jurídico administrativo. Cambios que al tenor del discurso político actual obedecen a la necesidad de reencontrar las fuentes primigenias de la revolución mexicana.

Ha sido una temática casi permanente el afirmar que se superará la crisis pero no para volver a la situación anterior, tal argumento -

5.- Opus Cit. P.p. 8

6.- Opus Cit. P.p. 8

puede llevar de manera inmediata a preguntar ¿Si no se regresa a la situación previa a la crisis, cuál es el camino por el que se conducirá a la Nación para lograr cambios estructurales en una situación de dependencia al capitalismo internacional?

No es creíble que la pregunta aunque pertinente, pudiera tener una respuesta verídica, tal parece que muchos de los cambios propuestos sólo son reacomodos coyunturales que responden a nuevas o persistentes confrontaciones que el Estado Mexicano está sufriendo. Pero --- otros, y esto es lo que pudiera ser significativo pudieran incidir en aspectos medulares que impliquen la prolongación de un proceso modernizador que el Estado Mexicano ha seguido desde las últimas décadas, con sinuosidades, avances y estancamientos bastante evidentes para aquellos que han analizado tal proceso.

En este proceso ocupa un lugar destacado el lograr una canalización adecuada de las presiones opositoras al régimen, procurando la integración más o menos completa de las mismas, alcanzar un status de nación pluralista con un sistema democrática de corte liberal occidental, reencontrar nuevas fórmulas de apoyo sustentador del poder político que paulatinamente sustituya el apoyo corporativista que presenta claros signos de deterioro intrínseco, reactivar una fórmula federalista que la Nación nunca ha podido plasmar realmente, de tal modo que imponga ciertas restricciones a un centralismo desmedido que ha provocado la mayor parte de los graves problemas que la nación padece.

Es en este último aspecto en que pueden insertarse las reformas constitucionales que apuntan a fortalecer la estructura municipal, este será el tema que se desarrollará en este trabajo, pero antes será pertinente plantear la proposición fundamental del mismo, así como abordar algunos aspectos actuales del Estado Mexicano que merecen atención.

CAPITULO DOS.-

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA E HIPOTESIS

Los puntos que se desarrollaron en el capítulo anterior intentaron ser lo suficientemente explícitos para dar cuenta de la situación de crisis por la que atraviesa la Nación Mexicana; no se ha manejado la opinión de que tal gravedad hace inminente un próximo estallido que pudiera revolucionar la estructura sociopolítica derivada de la revolución mexicana. Pero tampoco se ha adoptado el criterio de una supuesta imperturbabilidad del pueblo mexicano, el cual, ayuno de toda esperanza y con un total descreimiento hacia todo programa político, lo único -- que se ha decidido a seguir, es el soportar hasta más allá de su propia capacidad de resistencia. Es por el contrario, un criterio más -- apegado a considerar que en el ámbito político la profecía sale sobrando en la mayor parte de los casos, ya que muchas veces los vaticinios que anunciaban nuevas realidades en un futuro inmediato sufren un largo traspaso hacia el mañana y en cambio aquellos efectos que nunca se esperaban, se presentan con la fuerza incontrovertible de hechos consumados, cuyas causas soterradas aparecen después de los más acuciosos análisis.

Es obvio que no hay un cuadro completo de todos los elementos que intervienen en una crisis, en base a ello pudiera sustentarse un criterio que minusvalorara la peligrosidad de la misma; no es creíble que tal sea el criterio de la fracción hegemónica. Se observan tendencias tecnocráticas implementadoras de medidas terriblemente pesadas para -- los grupos más empobrecidos, incluso esto llevaría a pensar, que en -- los sustentadores de dichas tendencias existe una doble convicción: La suprema fortaleza de un Estado con un amplio espectro de opciones aún en reserva, de carácter ideológico y represivo y en segundo lugar una convicción no menos firme en la pasividad de un pueblo dispuesto a no cambiar su precaria estabilidad.

Lejos de toda posibilidad de analizar las repercusiones que una situación de crisis prolongada pudiera presentar, no debe ignorarse la permanente penumbra que parece cubrir la actividad política en tales períodos, en este sentido adquiere particular preponderancia los amagos --

de fascistización que conlleva necesariamente toda situación de crisis, sobre este particular sería necesario profundizar un análisis que desborde la índole de este trabajo.

También merecería atención especial escudriñar con sumo cuidado hasta - que punto es pertinente hablar de un proceso de evolución de una crisis y en esa forma sea atinado hablar en una gradación en la evolución de - la misma, la que se iniciaría con una etapa económica, continuaría con una fase política para culminar con una crisis social de extraordina--- rios efectos que llevase a todo el sistema socioeconómico a una total - bancarrota.

Desde otro ángulo tal crisis social debe considerarse como la etapa de total ruptura y-o desarticulación de una formación económica social de terminada.

Se insiste en la importancia que para el análisis de una coyuntura de-- terminada puede tener dicha gradación, aunque se reconoce las dificultades implícitas para poder fijar los límites de las diferentes fases y - lo que es más la posibilidad de afirmar en forma definitiva si existen tales fases.

Otro aspecto de singular importancia lo constituye el hecho de que indudablemente las condiciones de acción de un aparato burocrático varían considerablemente de acuerdo al entorno social en que está actuando, - de modo que la crisis directa o indirectamente influye en dicho aparato inclusive provocando una agudización de los diferendos que existen entre los distintos sectores del mismo. En el caso mexicano han trascendido - algunos enfoques de ciertos sectores de la burocracia entre los que cabe mencionar, aquellos que son caracterizados por una postura precavida que señalan la necesidad de no perturbar demasiado un equilibrio precario, la prudencia que esgrime dicho grupo quedaría ubicada en una tradición de avanzar con la mayor lentitud y estas precauciones han de redoblarse en momentos o períodos en que el sistema resiente una crisis extraordinaria.

Otro grupo propone el aprovechamiento de la crisis para reformar lo que sea factible, este grupo, señalado a menudo como de poca sensibilidad-

y poco cuidadoso de los efectos de sus acciones; manifiesta la idea de sanear áreas que evidencian un deterioro prolongado.

Finalmente es pertinente señalar que probablemente el grupo más numeroso en el aparato burocrático lo constituye el que está formado por aquellos que adoptan una postura de completa indiferencia ante la situación; indiferencia que se manifiesta en una doble vertiente, primeramente ante las presiones externas derivadas de la sociedad civil ya que para este grupo lo que padece actualmente la nación es muy semejante a períodos ya sobrepasados en el pretérito reciente; en segundo lugar consideran que los afanes reformistas del actual régimen, no son más que el mismo discurso ya utilizado en sexenios anteriores y que solo sirvió para que estos pudieran cumplir sus respectivos períodos, reformando las formas pero manteniendo la sustancia inalterable del sistema.

En las páginas siguientes llevaremos a cabo un análisis de la situación que guardan algunas de las instancias sostenedoras del poder estatal, pero podemos adelantar en forma inmediata que algunos de estos factores reales de poder han sufrido un notable deterioro. En estas circunstancias se observa que el Estado da a un número reducido de ellos, especialmente a aquellos que forman parte de la estructura gubernamental del mismo, impulsos reformistas que seguramente habrán de consolidar su carácter preminente como factores reales de poder en los inciertos años futuros.

En tanto que la relación del Estado hacia aquellos factores que quedan fuera de su ámbito gubernamental, permanecen hasta cierto punto en un plano de incertidumbre, como si tal plano fuera el paso previo a la fijación de nuevas reglas con tales grupos, que en un momento determinado aprovechando la coyuntura crítica de la Nación pudieran excederse en sus pretensiones.

Por otra parte si contemplamos al Estado mexicano desde un enfoque sistémico y en este enfoque privilegiamos el aspecto topológico, ubicacional no solo desde un plano estrictamente geográfico, sino de manera muy especial sondeáramos la superposición de funciones, insumos y productos -

en un punto nodal del sistema que forzosamente se encontraría en el --- área de los procesos de conversión. Se podría observar un nivel tan elevado de concentración que obviamente pone en peligro la permanencia del sistema como tal, este esquema utilizado con reservas muy estrictas servirá para conducir la investigación que desarrollaré. Si se parte de la convicción de que un buen número de los factores reales de poder -- presentan sintomáticas señales de agotamiento, dispersión o de hecho -- impulsos de oposición al sistema establecido, si a lo anterior se agrega las condiciones agobiantes de un centralismo que no sólo en el aspecto demográfico amenaza convertir el área central del territorio nacional en un centro de convulsiones de extraordinarias repercusiones sociopolíticas; se podrá entonces considerar que ante esta situación que representa una carrera contra reloj para los grupos dominantes, estos grupos han tomado la opción de descentralizar la vida nacional, pero no desde un ángulo demagógico que pudiera tener similitudes con un federalismo que sólo tuvo vigencia formal en los documentos constitucionales y no así en una realidad que en el transcurso de la historia nacional conformaba uno de los arquetipos mundiales de mayor centralización.

En base a las consideraciones anteriores y rescatando gran parte de la información que se ha proporcionado en torno al fortalecimiento municipal, puede afirmarse que dicho fortalecimiento concordante a sí mismo -- con un impulso al servicio civil de carrera que aunque polémico, incierto y poco claro en sus objetivos y posibilidades (situación muy peculiar en el proceso legislativo mexicano) apuntan incontrovertiblemente a la consolidación de determinados ámbitos del Estado Mexicano.

Es en ese sentido que cabe la posibilidad de esperar que el proceso de fortalecimiento municipal, que en sí mismo no es más que una de las -- formas de dar factibilidad a la descentralización nacional, deberá unirle la implementación del servicio civil a dicho nivel.

Esto es, que si la crisis se ha generado en el centro, es en la periferia del sistema donde se encuentran recursos humanos y materiales que pueden fortalecer al Estado.

Con ello se resalta que el tiempo de crisis para México será sin duda alguna, un tiempo de innovaciones profundas que den por resultado el --

mayor fortalecimiento de la superestructura política mexicana, no se oculta que la adopción de reformas con alto contenido modificador de patrones-establecidos por mucho tiempo, implicará un cúmulo de problemas de no fácil solución; al mismo tiempo las fuerzas opositoras al régimen al minusvalorar la importancia de las mismas pudieran contribuir al bloqueo o poco desarrollo de reformas que contengan un alto grado de positividad para el sistema, pero que por la índole de éstas, representarán forzosamente un cambio de enfoque estratégico de las auténticas fuerzas de oposición.

Cabe recapitular lo hasta aquí señalado, la crisis se ha generado en el centro del sistema y sin quitar importancia al principio totalizador del materialismo dialéctico, no puede negarse que un conjunto de decisiones centralistas emanadas de agentes políticos acostumbrados a tomarlas desde la cúspide de un poder que poco reconoce las fuerzas e instancias regionales, agravó las causas que llevaron a la crisis al recurrir a un endeudamiento de características tan exorbitantes que en el proceso del mismo debió ser frenado por fuerzas que resistieran la prepotencia centralizadora.

En el presente se dan claros indicios de que los agentes que contribuyeron a incrementar la magnitud de la crisis, reconocen implícitamente que en la periferia del sistema se encuentran recursos humanos y materiales con amplias posibilidades de desarrollo y es este el contexto en que se da también la polémica en torno a la viabilidad del Servicio Civil de Carrera en México, polémica que coincide con reformas constitucionales sobre el municipio como instrumento que proporcione la posibilidad de dar efectividad a un federalismo que nunca ha pasado de las buenas intenciones formales.

Estas tendencias no deben ser contempladas únicamente como corrientes modernizantes surgidas y alentadas en el interior del aparato burocrático, deben enfocarse también desde un ángulo eminentemente político que será el ángulo adoptado en el presente trabajo, esto nos lleva a reflexionar sobre las implicaciones que tienen estrecha relación con la coyuntura política actual y las derivaciones que pueden desprenderse sobre el futuro próximo de la Nación, esto es, el futuro se abre o bien con la preponderancia de tendencias autoritarias o por el contrario con la posibilidad de una renovación gradual que incida en la profundización de procesos políticos que alientan el pluralismo y abren más las posibilidades

de una auténtica participación ciudadana.

En definitiva, si se considera que el Servicio Civil de Carrera a Nivel Municipal, queda como un objetivo a mediano plazo del Estado Mexicano, y el cual tendrá que conformarse en consonancia con el proceso de fortalecimiento municipal, debe insistirse por consiguiente, que la implementación de este Servicio Civil, traerá aparejado un considerable número de aspectos políticos-jurídicos y administrativos que al menor plazo deben ventilarse en aras de incrementar la factibilidad del mismo. Es con estas ideas en mente que me propongo dar respuesta al siguiente planteamiento teórico:

¿PUEDEN DESPRENDERSE ALGUNAS IMPLICACIONES POLITICAS EN LA IMPLEMENTACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA A NIVEL MUNICIPAL?

En base al interrogante anterior, pretendo en el desarrollo del presente trabajo probar o disprobar:

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA A NIVEL MUNICIPAL OBEDECERA PRIMERAMENTE A LA NECESIDAD DE REFORZAR AL ESTADO MEXICANO Y SECUNDARIAMENTE A AMPLIAR LAS POSIBILIDADES DE UNA DEMOCRACIA LIBERAL PLURALISTA CON UN PARTIDO DOMINANTE.

CAPITULO TRES.-

ALGUNOS FACTORES DE PODER

En el presente Capítulo, pretendo confirmar la idea de que el proceso de descentralización de la vida Nacional no es, como pudiera pensarse un slogan más usado como artimaña de un sistema acostumbrado a su permanencia indisputada, creo sí, que el fortalecimiento municipal entraña consolidar la periferia de un sistema afectado por una crisis de inusuales características y con ello disminuir las tensiones que afectan al centro del sistema; aun cuando persiste la opinión de que el poder que descentraliza se mantiene inalterable, en virtud de que tal poder en cualquier momento está en capacidad de revertir la tendencia descentralizadora y retornar al punto de origen del proceso aludido, y por otra parte en un sistema federal sería absurdo esperar una auténtica descentralización que privara al poder central de la toma de decisiones cruciales o estratégicas para todo el sistema.

A mi juicio el proceso de descentralización no tiene por qué ser considerado como un sinónimo de disgregación nacional o gubernamental, se pretende dar a las partes el peso político que merecen y que históricamente y por circunstancias bastante controvertibles se les ha negado en el curso de la historia nacional, considero que tal proceso descentralizador puede, con las reservas propias con que debe contemplarse toda perspectiva, influir poderosamente en la conformación de un Estado que mejor articule sus instancias reguladoras hacia los grupos de presión que en la actualidad amenazan con sobrepasar los límites no escritos de su acción política.

Si la orientación es seria, nada mejor que pensar en un grupo que por la índole de sus funciones pudiera coadyuvar a incrementar las posibilidades de dicha descentralización, me refiero a la burocracia a nivel municipal, y la razón del presente trabajo es tratar de demostrar que la implementación de un servicio civil a nivel municipal conlleva necesariamente a considerar un cúmulo de implicaciones políticas que tienen que ser contempladas si se quiere realmente hacer una realidad la descentralización de la vida nacional.

Pero antes de analizar las posibilidades del servicio civil a nivel municipal, conviene repasar de manera breve algunos factores reales de poder en el México crítico del sexenio 82-88; esto se hace con miras a demos--

trar que el fortalecimiento del Estado Mexicano necesita forzosamente --- soluciones de recambio en relación con tales factores de poder, en virtud de que algunos de ellos tienden a sobrepasar los roles que se habían fijado en situaciones políticas totalmente diversas.

Desarrollaré a continuación en este capítulo y en el siguiente, con extensión sumamente limitada, algunos aspectos sobre los siguientes factores: Ejército, Sector Obrero, Institución Presidencial, Iglesia, Partido, Educación e Ideología.

Cada uno de estos factores merecería un trabajo de amplias proporciones - y sería motivo de innumerables proposiciones teóricas, la índole del trabajo que desarrollo y el objetivo fijado solo permitirá tocar de manera muy marginal los factores mencionados:

a) EJERCITO MEXICANO.-

El ejército mexicano es sin discusión, una de las piezas claves del sistema político mexicano, motivo de admiración en un subcontinente en que el militarismo ha jugado un papel preponderante, mantiene hasta la fecha una posición institucional de salvaguarda permanente de leyes e instituciones, sin embargo pocos pueden asegurar que esta institucionalidad se mantendría inalterable si las condiciones de control o consenso se transformaran radicalmente, coincidimos en este respecto con Granados Roldán quien afirma: "Las pautas de comportamiento, como la lealtad, la institucionalidad y la disciplina frente al poder civil, que resumen convencionalmente la actuación pública del ejército mexicano, no son patrones eternos que no puedan ser modificados a partir de condicionamientos internacionales" (7)

A mi modo de ver no necesariamente tendría que ser un condicionamiento internacional el que cambiase las pautas institucionales, más apropiadamente un cambio de profundidad extraordinaria en las condiciones internas podría provocar cambios de carácter inusitado en la relación que guarda el poder militar frente al poder civil.

Hablar en torno al ejército mexicano entraña tener presente que el militarismo no fué una figura retórica en la historia de México, y considerar-

también el proceso gradual en que dicho militarismo fué siendo superado- en el presente Siglo. Siempre será tema de gran complejidad, el abordar el poder militar en México, en virtud de la alta carga de emotividad --- ideológica de la que se le ha revestido y sobre todo porque una gran cantidad de información que puede ser básica para entender la situación y acción de dicho poder se encuentra totalmente restringida.

Algunos autores han manejado una amplia gama de etapas o acciones que -- fueron tomadas con vistas a atenuar el poder del ejército en la vida política nacional, destacan entre ellas las siguientes:

- a) La eliminación de un gran número de altos jefes en la década del veinte al treinta.
- b) El encuadramiento de los militares, como sector dentro del partido -- promovido por el Presidente Cárdenas.
- c) La sucesión de varios presidentes militares que refrenaron el poder -- de este sector.
- d) La entrega de tierras y armas a los campesinos, durante el sexenio -- cardenista.
- e) La incitación a convertir a los militares en empresarios y-o contratistas.
- f) La disminución del latifundismo y las consecuencias que este fenómeno social tiene en relación con los militares.
- g) El establecimiento de sistemas de rotación permanente en las comandancias de zonas.
- h) La conversión del ejército mexicano en un subistema que posee su -- propia permeabilidad y características específicas sobre su propio -- control interno.
- i) La creación de un Estado Mayor Presidencial que adquiere desde el -- tiempo de Miguel Alemán las características de una élite de las fuerzas armadas leales a la Institución Presidencial.

Lo que se impone dilucidar ahora, no es tanto el proceso que llevó al -- ejército mexicano a su nivel de respeto a las Instituciones, sino preguntarnos en qué medida este poder militar ha accedido a niveles de modernización en su rol de actuación en comparación con los roles que juegan -- los poderes militares en las democracias occidentales avanzadas; sobre el particular destaca la respuesta dada por el ex Secretario de la Defensa

a la pregunta hecha por Oscar Hinojosa de la revista Proceso en Marzo de 1982. Al preguntarle, "Si el ejército mexicano sería respetuoso de cualquier régimen político que llegara a gobernar el país, con el apoyo popular" respondió: "Claro que sí, desde luego que sí, el ejército procede -- del pueblo. Yo mismo procedo de campesinos. Nosotros, de verdad no es -- una palabra, una frase o una postura de verdad somos pueblo_pueblo. Los soldados rasos son muchachos campesinos que reclutamos; los oficiales también proceden de las clases populares. Yo mismo, que soy el de más alta -- jerarquía, procedo de campesinos y mis familiares son pueblo-pueblo".(8)

La intachable declaración del Secretario de la Defensa Nacional se inclina de manera indudable a la posición que guarda el poder militar en las naciones del capitalismo adelantado, no obstante, la misma no muestra la posición implícita de la conducta del poder militar en las naciones de un alto rango de desarrollo, la creencia generalizada es que en el capitalismo --- avanzado, también se da una postura totalmente conservadurista o francamente reaccionaria, Miliband, refiriéndose a este tema afirma: "El que los militares de estas sociedades no hayan desafiado con mayor frecuencia al poder civil, puede atribuirse a toda una variedad de causas distintas de los riesgos y dificultades en que pueden incurrir al hacerlos, la más importante de ellas es que, como a los servidores públicos civiles, los militares han tenido que tratar, las más de las veces, con políticos y gobiernos --- cuyos puntos de vista y finalidades no han sido radicalmente diferentes -- de los suyos".....(9)

Tal vez a favor del ejército mexicano sea pertinente afirmar que la conformación del actual ejército obedeció a un proceso totalmente distinto al -- que se dió en las sociedades avanzadas, así como a los procesos constitutivos de los ejércitos sudamericanos, este punto pudiera ser de tal importancia que diera lugar a una tendencia interna, que partiendo del origen popular de altos jefes oficiales y tropa, mantuviera una postura nacional populista y revolucionaria remarcando que en el México actual los grandes -- eventos de la revolución mexicana fueron alcanzados durante el gobierno --

8.-HINOJOSA, Oscar., Revista Proceso, NO. 282, P.9 Marzo 1982, México D.F.

9.-MILIBAND, Ralph, "El Estado en la Sociedad Capitalista" P. 130, Siglo XXI Editores, 1983, México.

de presidentes generales.

Esta misma corriente, hipotéticamente pudiera ser la impulsora de una -- postura modernizante del ejército, la que propugnara poner éste al servi- cio de un sistema sociopolítico de raíces revolucionarias en lo general- y no al servicio de un partido político determinado pese a que el mismo- tuviera una gran antigüedad en el poder.

Esta hipótesis que pareciera muy alejada de la realidad, tendría mayor - verosimilitud si se diera una situación de permanente convulsión social, cosa que hasta el presente y gracias a otras instancias de carácter es-- pecialmente ideológico-consensuales no se ha dado.

La alternativa democrática del poder militar sería no apoyar incondicio- nalmente a ninguno de los partidos que hoy se encuentran en la escena po- lítica por más de que uno o algunos tuvieran gran permanencia en ese -- escenario.

No perdiendo de vista la hipótesis central de nuestro trabajo y recordan- do, que a mi juicio, el fortalecimiento de los procesos descentralizado- res implican necesariamente la búsqueda de nuevas fuerzas sostenedoras - del Estado Mexicano, hay elementos de juicio suficientes para afirmar -- que el ejército mexicano en sí mismo, no es en el momento el más idóneo - factor de poder, y no lo es en el sentido, de que en una crisis en su fa- se económica, política o social; tal vez el factor que debe utilizarse - con mayor cuidado es el poder represor de las fuerzas militares, este -- factor no puede ser utilizado mecánica, sistemática e indiscriminadamen- te para reprimir a las clases subalternas, sobre todo si éstas recientes- los efectos de una crisis de singular envergadura y en la cual no tuvie- ron la menor responsabilidad en su generación; esta represión difícil-- mente la realizaría un ejército del mundo civilizado y México, aunque al- gunos lo pongan en tela de juicio, no sería la excepción.

En consecuencia es pertinente reafirmar que no es en ese ámbito que el - Estado Mexicano actual apuntalaría su permanencia o nó al menos de mane- ra principal.

SECTOR OBRERO.-

Me propongo incursionar en las siguientes páginas, sobre la situación del movimiento obrero en su relación con el gobierno, mas no para afirmar que como factor real de poder haya perdido una posición de suma importancia en el cuadro de las fuerzas sostenedoras del Estado, más bien para considerar que por razones de carácter estratégico la posición del sector obrero puede sufrir y de hecho está sufriendo un reacomodo que -- obedece a una visión de amplitud considerable que emana no precisamente de la cúpula burocrática sindical.

Está fuera de duda la organización y el peso específico de carácter político que representa el sector obrero, y se reconoce por los especialistas en esta área que es el mejor organizado y el de mayor número de cuantos concurren como apuntaladores del sistema político mexicano; a pesar de -- que resulta bastante difícil precisar el número exacto de mexicanos sindicalizados. Se tienen datos diversos que han de tomarse con cierta reserva, tan solo en dos apreciaciones con una diferencia de menos de cinco años de 1979 a 1982, se dieron los porcentajes de 24 % (Trejo Delabre "México Hoy") y 16.3 % (Zavala Iván "Desafío Mexicano") lo cual no tendría mayor importancia si no representaran ocho puntos porcentuales de la población económicamente activa y esto traducido en cantidades reales de trabajadores, manejando el total de población que utiliza el último -- autor citado representa aproximadamente un millón trescientos mil trabajadores.

Pasando por alto estos aspectos cuantitativos sin que ello signifique -- que se minimice su importancia, se tiene que reconocer que existe una -- gran carencia de información exacta y oportuna sobre el sector laboral.

Lo que sí resulta indiscutible, es la posición hegemónica que mantiene el sindicalismo priísta dentro del sector obrero, Iván Zavala apunta que: -- "Hay un contraste cuantitativo entre los contingentes priístas y los -- que no lo son: Los primeros agrupan al 83.92 % de quienes pertenecen a algún sindicato, mientras que los 239,276 (por lo menos) miembros del -- sindicalismo independiente sólo representan el 9 % del total" ...(10)

10.- Zavala Iván, La Estructura Desagarrada, en el Desafío Mexicano, p.p. 221. Ediciones Océano, 1982, México.

Una vez más y considerando con ciertas precauciones las cantidades señaladas, permiten confirmar que la alianza entre los trabajadores y el gobier no sigue siendo numéricamente considerable y en esa faceta de la estructura del sistema político mexicano, por el momento no se aprecia la peligrosidad de un cambio contundente a corto o mediano plazo.

Es obvio que en gran parte el apoyo continuado que el gobierno federal - y de otros niveles ha prestado a la cúpula burocrática sindical ha contribuido en mucho a mantener el carácter hegemónico de dicha cúpula, pero -- si de este apoyo innegable pretendiéramos deducir que las élites de la dirigencia sindical han adoptado una actitud pasiva de sólo recepción de -- apoyo, se cometería un grave error de interpretación. La burocracia siadical no ha perdido oportunidad de reafirmar su apoyo incuestionable al sistema, algunos han acuñado el término "relación simbiótica" para caracterizar las que guardan el Estado y el sector obrero oficializado, este -- término es hasta cierto punto adecuado, sólo que estrictamente hablando -- tal relación no sería de carácter simétrico, sino que aparecería una gran proporción de ventajas favorable a las cúpulas sindicales; esto es, el - Estado mexicano otorga a dichas cúpulas más de lo que recibe según puede- observarse de las fricciones que han venido produciéndose en no menos de- los últimos veinte años.

Es muy difícil precisar en qué medida este apoyo gubernamental ha impedi- do realmente el derrumbe de las principales directivas sindicales, tanto- en lo que se refiere a los grandes sindicatos nacionales como a las cúpu- las de algunas connotadas confederaciones. La verdad es que si bien el - gobierno federal ha sido claro y contundente en algunas ramas estratégi-- cas (Basta recordar lo que ocurre en relación a electricistas, telefonis- tas etc.) ha mantenido un cierto margen de neutralidad que indudablemen- te favorece a la insurgencia obrera especialmente durante el período - 71 - 77. Lo innegable es que en grandes sectores de la oposición frecuen- temente se ha producido una minusvaloración de la capacidad de maniobra y manipulación de las cúpulas sindicales, esta actitud hasta cierto punto- superada con análisis más rigurosos, reconoce actualmente que el movimien- to sindical oficialista merece un examen más completo y exhaustivo, ya -- que en repetidas ocasiones los simples anhelos de cambio se confunden con- signos de descomposición que no tienen una sustentación real.

Para los efectos de este trabajo, se considera que el sector obrero, - pese a su evidente heterogeneidad posee un grupo perfectamente determinado por un cierto número de características, que constituye por así -- decirlo el núcleo propulsor de la clase trabajadora mexicana; que hasta el presente conforma uno de los basamentos fundamentales del régimen -- emanado de la revolución. Este núcleo cuyos principales componentes - están en el Congreso del Trabajo, tiene también algunos importantes sin dicatos que operan fuera de él, pero lo que importa señalar es que a pe sar de su recién adquirida capacidad de presentar proyectos alternati-- vos de reformas a la economía nacional, en términos generales su posi-- ción ha sido la de adaptación enfadada a la política económica del régi men que como ya ha sido señalado incide directamente sobre las deterio-- radas condiciones de los obreros.

En el núcleo a que se hace referencia, desde el cardenismo ha destacado la presencia de la C.T.M. , a tal grado que difícilmente existe algún - estudio de renombre nacional o internacional que no la mencione en par ticular o en forma especial a su sempiterno líder.

Creo que el desenvolvimiento de esta central con algunas otras confede-- raciones y unos cuantos grandes sindicatos nacionales constituyen el -- principal grupo de presión que desde el ámbito laboral recibe el gobier no.

Hay un proceso objetivo que aun a riesgo de parecer sumamente esquemáti co puede ser seguido desde el fatídico 68 hasta nuestros días.

En principio debe destacarse que en los momentos de mayor peligrosidad- para el sistema no fueron pocas ni poco convincentes las declaraciones- de la burocracia sindical en apoyo al cuestionado régimen díaz-ordacista, si esto se daba en el aspecto declarativo, más efectividad hubo en un -- control que no permitió que lo más álgido de la prédica estudiantil ---- afectara a los grandes sindicatos; a partir de ahí puede observarse -- que el movimiento sindical obtuvo una nueva Ley Federal del Trabajo que en un buen número de aspectos superaba con creces la Ley anterior.

No puede precisarse con certeza que tanta participación pudo tener el mo- vimiento obrero en lo general y la C.T.M. en lo particular en la selección

del Lic. Luis Echeverría como candidato presidencial, lo que sí es apreciable y está fuera de discusión es el hecho de la inicial, permanente y muy firme relación establecida entre el candidato Echeverría y después Presidente de la República con el sector campesino del Partido Revolucionario Institucional.

Si por un lado se daba esta diáfana alianza entre la representatividad - campesina y el Presidente baste recordar aquella famosa frase de que no se dejaría pasar un día en el mandato presidencial sin que se hiciera -- algo por los campesinos; por el otro hay bastantes evidencias de que al menos en los primeros años del mandato presidencial las relaciones con el sector obrero no fueron todo lo cordiales que ambas partes hubieran - podido desear, en ese sentido bastaría un breve repaso hemerográfico para constatar las no pocas escaramuzas verbales entre la Presidencia y el sector obrero.

Las posibilidades del surgimiento de un sindicalismo independiente se - abren precisamente en este contexto, y no fué sino hasta la segunda -- parte del sexenio echeverrista cuando se observa un reacomodo por parte de la cúpula burocrática sindical tal como lo señalan los autores de La Lucha de Clases 1972-1982: "Fué hasta el segundo semestre de 1973 cuando la cúpula charra inició una política de adecuación a la política de - Echeverría y a la situación de movilización ofensiva de la clase trabajadora. Sin descuidar en ningún momento la represión y violencia contra el movimiento obrero independiente, los charros retomaron como demandas propias las reformas populistas propuestas por L.E.A.(11)

Un aspecto que ya ha sido destacado, al terminar el sexenio, es que se - daba en la Nación, crisis económica aparte, una situación turbulenta que incidía de manera especial en el campo, por otra parte la mejora sustancial de relaciones entre el Ejecutivo y el sector obrero permitió una - mejor sincronización entre la política declarativamente antiempresarial del Presidente y las movilizaciones obreras que buscaban y lograban aumentos salariales de emergencia en el 73, 74 y 76; pero si por una parte se podía apreciar esta reconciliación, por otra, era más palpable un redoblado esfuerzo represivo del movimiento independiente que apuntaba ya -

11.- Punto Crítico, Número Especial, Marzo de 1982, p.p. 34, No. 123, México.

Hacia la conformación de una fuerza política considerable.

Se apuntó ya que al finalizar el sexenio echeverrista el sector más perturbado era el campo mexicano, no es casual por tanto que en tales circunstancias el sector obrero oficial recién vigorizado, tuviera el privilegio de proclamar al nuevo candidato presidencial, no se afirma con esto que en un momento dado, alguno de los sectores del partido oficial pudiera jugar un papel determinante en la elección del candidato presidencial lo que sí puede adelantarse es que en las primeras escaramuzas previas a la campaña, o durante ella se evidencian algunas de las futuras tendencias que tomará el nuevo gobierno; en el caso de López Portillo fué claro que desde su toma de posesión y aún antes se perfilaba el papel relevante que tendría el sector obrero en un país que se debatía en profunda crisis.

En buena medida el desarrollo de la historia reciente del sector obrero está marcada por el papel preponderante que la administración lópez-portillista dió a este sector, en la inteligencia de que tal papel se concretaba en un incremento de medidas de control y mediatización sobre un sector que tendría que soportar las restricciones salariales fijadas por el nuevo gobierno; por otra parte eso también pudiera explicar el reflujó observado a partir de 1977 del sindicalismo independiente, el cual encuentra todas las vías de acción prácticamente clausuradas por el aparente indisoluble lazo gobierno-sector obrero oficializado.

Y ya en este mismo orden de consideraciones, fácilmente se explica la prepotencia cetemista aún en la misma campaña del Lic. López Portillo, basta recordar las intemperancias sufridas por el propio presidente del partido mayoritario provenientes del líder máximo y casi vitalicio de la Confederación de Trabajadores de México.

Paralelo a estas cuestiones de carácter puramente subjetivas, puede apreciarse con toda claridad la forma en que el sector obrero en lo general y de manera muy particular la C.T.M. recoge sin mucha displicencia los gananciales del poder, sobre este particular Iván Zavala afirma: "La C.T.M. es sin duda alguna, el grupo obrero más poderoso en el poder y en el mismo gobierno, 43 de los 86 diputados obreros priístas son cetemistas, así como 7 de los 14 senadores obreros, conformando el grupo sindical más poder-

roso en el Poder Legislativo Federal".....(12).

No profundizaremos por estar fuera del marco de este trabajo el desempeño de esta central de trabajadores, especialmente en los meses previos al desenlace sobre la sucesión presidencial para el período 82-88, pero sobre el particular bastaría recordar que incluso se habló de la bendición especial que recibía uno de los aspirantes presidenciales -- por parte de dicha central. Tampoco es necesario atener el hilo de las consideraciones que se están haciendo para observar la postura adoptada por la C.T.M. después de tal desenlace, en esa ocasión su juego de presiones llegó hasta el punto de amenazar con el abandono de la campaña presidencial.

Todo lo hasta aquí señalado servirá para llegar a ciertas consideraciones que refuerzan nuestra tesis fundamental. El Estado Mexicano no puede -- permitir el acrecentamiento de un poder sindical que amenaza sobrepasar los límites fijados por el propio sistema, sobre lo que a su criterio -- pudiera considerarse una ambición legítima de poder; esto es, de permitir la continuidad en esta línea codiciosa de poder se corre el riesgo -- de llegar a situaciones irreversibles aún para la estabilidad del propio sistema, esto es así, porque al mantener al sector sindical dentro de lo que se ha denominado la sociedad política este sector valido de todos los refuerzos emanados del propio Estado, necesarios en determinados momentos de la historia contemporánea, resultarían sin duda alguna apabullantes de la sociedad civil si prolongaran indefinidamente su acción.

Por otra parte si la cúpula burocrática-sindical ha mantenido su hegemonía en base a una permanente falsificación de procesos democráticos internos en la mayor parte de los casos, se corre el riesgo de que en una situación de suma turbulencia nacional los elementos de control altamente elogiados por su efectividad pudieran dejar de serlo con el peligro -- de una total desarticulación del sistema.

Y finalmente no es un secreto que en diferentes lugares de la geografía patria son cada vez más persistentes los ominosos signos de un caciquismo extraído de las centrales obreras o de determinados sindicatos nacio-

12.- Zavala, Iván,
La Estructura Desgarrada, Zavala Ivan, En "El Desafío Mexicano" pp. 226.

nales de gran poder, motivo que se agrega a una permanente inconformidad en la sociedad civil, que el gobierno actual según parece pretende privilegiar como uno de los fundamentos principales del sistema.

c).- EL PRESIDENCIALISMO

Me propongo iniciar el análisis de los factores reales del poder o más bien continuar dicho análisis, tocando no un factor particular de importancia relativa, sino lo que pudiera considerarse el núcleo fundamental- el centro de irradiación y el mayor poder político real que existe en el sistema social mexicano.

Lo primero que debe destacarse al abordar la figura presidencial en --- nuestro país es que históricamente tal concentración de poder no se dió en la primera etapa del México Independiente, y que indiscutiblemente la Constitución del 57 propugnaba por el desarrollo de un sistema parlamentario que al menos en el aspecto formal apuntaba a la conformación de una democracia liberal, parlamentaria, acorde al desarrollo de este tipo de instituciones en el continente europeo. Sin embargo, un conjunto de circunstancias históricas de carácter convulsivo que no abordaré por razones de espacio, echaron por tierra tal proyecto y desde el mandato juarizta- se va concretando un ejecutivo fortalecido por las mismas circunstancias convulsivas que ya han sido mencionadas, de esta suerte el largo período porfirista no es más, dicho sea con ciertas reservas, que la prolonga--- ción del fortalecimiento del poder ejecutivo que arrancó con el presiden- te Juárez.

Algunos autores consideran que el poder presidencial en México se encuen- tra alejado totalmente de los modelos que existen en el mundo, este --- afán de dar absoluta especificidad a este fenómeno, a mi juicio no debe - exagerarse ya que si contemplamos el panorama mundial contemporáneo, en- contramos que tanto en los países representativos del capitalismo avanza- do, como en aquellos de desarrollo medio o francamente atrasados, se obser- va que en casi todos ellos se ha dado un fortalecimiento permanente al po- der ejecutivo. Mac.Gregor Burns afirma y se pregunta: "Si los Siglos ----

XVI y XVII se caracterizan en el mundo occidental por el gobierno de poderosos monarcas con poder centralizado, y si el Siglo XVIII fué la gran -- época de las asambleas populares y las legislaturas y si el Siglo XIX y principios del XX, constituyeron una etapa de formación de partidos ¿Es -- posible que estemos ahora entrando en una época, en todo el mundo, de go-- bierno ejecutivo".....(13)

La respuesta que puede darse a la interrogante planteada es que a nivel mun dial se ha fortalecido, se fortalece y todo apunta a que seguirá el fortalecimiento del poder presidencial, empero, este proceso aunque tiene un carácter casi universal obedece a condiciones particulares de los diferentes países y tal vez lo que es más importante se deriva de la lógica del desarrollo del capitalismo mundial, es decir, la fase actual del capitalismo requiere una concentración considerable de poder en el ejecutivo, -- acorde a un proceso interno de planeación indicativa que responda a la implantación de ciertas medidas de racionalidad en el sistema, todo ello en consonancia con una división internacional del trabajo o mejor dicho de -- las tareas que han de cumplir las diferentes áreas del sistema.

En el caso mexicano ha sido destacado el papel tan preponderante que tuvo el caudillismo como fase previa al fortalecimiento del poder presidencial Arnaldo Córdova, después de hacer una clara distinción entre caudillismo y presidencialismo, desde el punto de vista histórico, acepta que en determinados momentos pueden coincidir, así nos dice: "En el fondo, caudillismo y presidencialismo son dos fenómenos distintos, su tendencia es separarse y distinguirse netamente. Se dan como dos etapas de un mismo proceso, pueden y de hecho así ocurre, coincidir en un determinado momento. Pero son categorías históricas radicalmente diferentes;....." (14)

En este importante trabajo, Córdova analiza el conjunto de pasos que llevaron a la conformación de un poder ejecutivo de características sumamente poderosas entre estos pasos menciona desde la destrucción física de los -

- 13.- Mc. Gregor Burns James, "Gobierno Presidencial" P.p. 417, Edit. Limusa Wiley 1967. México.
- 14.- Córdova Arnaldo, "La formación del poder político en México" Edit. ERA. P.p. 49 1982, México.

caudillos hasta el encuadramiento de las masas populares en el partido -- oficial, pero a mi juicio destaca el papel primordial que jugó el marco jurídico el cual dió institucionalidad al poder presidencial, así Córdova - afirma: "El paso del caudillismo al presidencialismo debía corresponder a la eliminación o la transformación del carisma del caudillo fundado en el poder de hecho para que el poder se institucionalizara como presidencialismo constitucional" (15)

Aceptando el papel destacado que jugó el caudillismo, puede decirse como -- ya ha sido expuesto por una gran cantidad de autores que el mandato cardenista señala un hito en la consolidación y posterior conformación y desarrollo del sistema presidencial mexicano, de todas las características que coadyuvaron a este proceso de consolidación, merece citarse aquella o aquellas que contribuyeron a exaltar la figura presidencial colocándola como -- cabeza indiscutible del régimen muy por encima de las turbulencias políticas.

Probablemente la misma situación crítica internacional contribuyó en buena medida a un retorno a los ideales revolucionarios que al final de cuentas dieron una mayor dimensión a la figura presidencial, debe insistirse que -- este proceso no era exclusivo de México, lo medular de los movimientos -- fascistas que del treinta al cuarenta alcanzaron sus cotas de mayor elevación se fundamentaban en un culto al poder personal, un retorno al poder -- carismático; no solo en las naciones afectadas por movimientos fascistas -- aún en las sociedades autotituladas bastiones de la democracia se daba también un proceso que concentraba sumos poderes en el ejecutivo como recurso prioritario para sortear la crisis mundial, el caso Roosevelt es bastante -- ilustrativo al respecto.

Lo que en mi concepto, tuvo tanta trascendencia como el deterioro del caudillismo, en la etapa cardenista; fué el cambio operado al terminar el período del presidente Avilá Camacho, cuando el poder ejecutivo fué depositado en el ámbito civil de las fuerzas dominantes, esta acción mostraba explícitamente que las tareas militares de carácter político en el más alto nivel habían llegado a su fin, y lo que era más importante se finiquitaba de manera definitiva la posibilidad del retorno al caudillismo por una parte, y por la otra se asignaba al poder militar el papel modernizador que desem-

peñan los regímenes del capitalismo avanzado.

De lo anterior puede desprenderse que si bien, Calles y Cárdenas sentaron las bases y los elementos esenciales para el funcionamiento del sistema - sería absurdo pensar que los gobiernos subsiguientes no fueran ampliando y profundizando dichas bases, el desarrollo de este proceso obedeció a una lógica interna en la que se conjugaron tanto las condiciones intrínsecas del capitalismo dependiente, como las presiones, demandas y expectativas del capitalismo mundial reorganizado y fortalecido al término de la segunda conflagración mundial.

No me parece de gran trascendencia incursionar en las elucubraciones de tratadistas estadounidenses que al considerar las "Singulares características" del sistema político mexicano se pierden en una madeja de suposiciones e hipótesis sobre la manera como se conforma la élite gobernante de nuestro país, a mi modo de ver el hablar de una coalición revolucionaria, una familia revolucionaria etc. y al marcar los diferentes niveles de poder puede ser de sumo interés pero no rebasa las convicciones que tienen otros autores que sin caer en enfoques anecdóticos, proponen que en México se dió un proceso de hegemonización que llevó a los puntos claves del sistema la fracción burocrática unida al poder militar, Juan Felipe Leal apunta acertadamente a mi juicio: "De esta suerte el vacío político provocado por la destrucción del Estado liberal oligárquico es cubierto por una coalición de fuerzas, precaria y contradictoria por su naturaleza multclasista, pero bajo la jefatura más o menos firme de una burocracia político militar, cuyo plan de acción apunta hacia la ejecución de reformas dentro de los marcos del capitalismo y no fuera de ellos"...(16)

Obviamente al no mostrar proclividad por los enfoques estadounidenses que apuntan hacia un elitismo político con el que se pretende escudriñar las entrañas mismas del sistema, no niego la importancia que tienen tales estudios, lo que me parece que no debe perderse de vista es que no es sustancial perdermos en un laberinto de hipótesis sobre el rol que desempeña el Presidente en el sistema político mexicano; en definitiva y pese a todas las aportaciones que se han obtenido en los últimos años no se ha podido precisar si el presidente de México es el Jefe temporal de la fa-

16.- Leal Juan Felipe, "Estado Burocracia y Sindicatos," Ediciones El Caballito, Novena Edición, 1982. P.34, México, D.F.

milla revolucionaria , el jefe de la fracción burocrática-militar o la cabeza visible de un círculo mínimo que concentra temporalmente la esencia del poder, sea lo que fuere lo que debe estar fuera de duda es que el sistema ha privilegiado el poder presidencial y que tal preponderancia cuyo origen de carácter jurídico arranca desde el constituyente de 1917, se vio afectado por otras circunstancias históricas contemporáneas que han contribuido a incrementarlo.

Si fuera factible sintetizar algunas de las ideas que se han expuesto sobre las causas que más han coadyuvado al extraordinario incremento del poder presidencial se podrían mencionar:

- a).- El marco constitucional provee al Ejecutivo de evidente superioridad política y de poder real en comparación con los otros poderes.
- b).- El proceso de corporativización, dió al Presidente una mayor capacidad de arbitraje al colocar la figura presidencial por encima de los diferentes grupos.
- c).- Sus facultades políticas intrínsecas, en especial su carácter de Jefe de partido de hecho, le permite concentrar un gran poder sobre el inicio y promoción de las carreras políticas de sus correligionarios.
- d).- Sus atribuciones constitucionales sobre nombramientos del poder judicial (Aunque después de nombrados adquieren una autonomía relativa) permite un gran peso del poder ejecutivo sobre el judicial.
- e).- No ha ocurrido o al menos no ha trascendido algún tipo de insubordinación proveniente del poder militar, reservándose el ejecutivo un gran poder de rotación, retiro y promoción sobre este sector.
- f).- Su carácter de jefe de la administración pública lo convierte en el poder incontrastable con capacidad para remover a miles de funcionarios tanto en el sector central como paraestatal.
- g).- Su poder es también enorme e indiscutible en el proceso de seleccionar gobernadores y determinar quienes dirigirán los Ayuntamientos de las ciudades de mayor importancia en el país.
- h).- Sus facultades para fijar la política económica le proporcionan un amplio poder en la asignación de recursos económicos y esto lo con

vierte en un poder supremo dispensador de bienes a discreción.

- 1).- Las amplias facultades legislativas que de hecho y derecho ha -- adquirido le permite incidir en aquellos artículos de repercusiones sociales muy profundas (3^o, 27, 26, 28, 123, etc.) esgrimiendo con sagacidad las posibilidades reformistas que los mismos poseen.

Sin embargo, el hecho de reconocer esta amplia gama de facultades y muchas más que omitimos, no impide al mismo tiempo considerar que las condiciones sociales y políticas del entorno en que se ejercen ha sufrido importantes cambios que sin lugar a dudas pueden determinar la necesidad de mejor apreciar la figura y función presidencial en el momento actual.

En un sistema que ha privilegiado el poder ejecutivo como agente primordial del mismo, lógico es pensar que las perturbaciones que lo afecten, necesariamente incidirán con mayor fuerza en ese "agente" primordial; de ahí que la figura presidencial ha sufrido en los últimos quince años y tal vez un poco más un sostenido proceso de deterioro, no se afirma con esto que el poder ejecutivo mexicano se encuentre en una total e irreversible crisis, lo que sí puede percibirse es que desde las postrimerías -- del régimen diazordacista se ha operado un proceso de desacralización, -- irreverencia y subestimación del respeto que la figura presidencial produjo en las generaciones pasadas y esto no es simplemente considerar que -- ciertos sectores de la población incrementen su sentido de burla, de chiste bajo que en el pasado se consideraba hasta cierto punto como una válvula de escape de las masas frente a la prepotencia del poder, sino que lejos de eso se percibe una cierta convicción generalizada de que el exceso de poder ha llevado a la Nación a un incremento extraordinario de problemas y trastornos que seguramente pudieran aminorarse si un efectivo sistema de contrapesos hubiera funcionado.

No es del todo alejarse de la realidad el pensar que dentro del mismo sistema y considerando en forma especial al grupo de estrategias que en la actualidad, han de estar avisorando las laberínticas y cruciales décadas -- por venir, se estén ponderando los cambios más adecuados para ajustar con precisión el papel que ha de desempeñar el poder ejecutivo mexicano en el futuro.

Por otra parte para aquellos que aún defienden la tesis de la intocabilidad de la figura presidencial, bastaría una reflexión en torno a una posi

ble investigación hemerográfica de los últimos diez años, en este escrutinio observaríamos que ante una atmósfera de incienso se ha abierto con persistente tenacidad una crítica periodística que paulatina pero indefectiblemente ha llegado hasta el nivel presidencial y en la mayoría de los casos con respeto, pero con mucha firmeza, ha señalado las grandes fallas en que han incurrido los presidentes en funciones.

Sobre este particular, debe resaltarse la línea seguida por un número reducido de revistas entre las cuales la revista Proceso ha mantenido una línea de no subordinación al poder ejecutivo, en los meses finales del sexenio Lópezportillista presentó denuncias irrefutables sobre el asombroso enriquecimiento del presidente en funciones.

En el mismo sentido cabe mencionar la persistente postura de algunos partidos de izquierda entre ellos el P.M.T. que desde el inicio del sexenio del Lic. López Portillo mantuvo una valiente y racional postura crítica hacia muchas de las determinaciones del poder ejecutivo.

Este notable incremento de posiciones críticas tiene que verse desde dos ángulos explicativos, primeramente, como resultado natural de una reforma política, que aunque incompleta en lo que se esperaba de ella, ha ampliado el espacio político de un periodismo libre y comprometido; y desde otro ángulo, la misma reforma política y los nuevos espacios abiertos son consecuencias de una elevación cuantitativa de las fricciones de clase que arrancan desde la década de los cincuenta.

Como quiera que sea, resulta difícil negar que el prestigio del poder presidencial se ha visto afectado, este desprestigio se fundamenta en la convicción de que el poder presidencial ha sido capaz de "crear" fortunas fabulosas, despilfarros, frivolidades, abuso de poder, que se manifiesta en ejecuciones clandestinas, desapariciones políticas y sobre todo, por considerar que los peores aspectos de la crisis, como el endeudamiento y los errores en la política económica, son responsabilidad primordial del ejecutivo. Lo anterior, aunado a una situación de crisis que prolonga su permanencia por muchos años, ha dado por resultado una falta de credibilidad que prácticamente se convierte en voz pópuli, parecería que el sistema, al concentrar tanto poder en un solo individuo resiente esta falla de origen, ya que se cumpliría, hasta cierto punto, esta proposición: Si las cosas

marchan bien se debe a que se tiene un buen presidente, si no es así - la culpa hay que concentrarla de manera unilateral en la figura presidencial.

Vista así la situación y asumiendo que el poder presidencial en México ha sido afectado por un continuo proceso de concentración, concentración y acumulación de poder que no debe ser visto como un proceso único en nuestra Nación, sino que por el contrario aunque tenga rasgos específicos es una tendencia observable en muchos países, creo que el sistema político-mexicano desarrollará en un futuro próximo una gama de acciones tendientes a disminuir o contrapesar el poder presidencial, no se piensa que estas acciones buscarán una disminución contundente que traiga como consecuencia la presencia de la noche a la mañana de un ejecutivo débil y el inicio de un parlamentarismo de un cuño impropio a las viejas tradiciones gubernamentales, no es posible creer que se de un salto mortal del ejecutivo todopoderoso a la casi anarquía parlamentaria (del tipo de la cuarta república francesa).

No sería posible también precisar, que tipo de figura presidencial surgiría en la toma de estas decisiones esenciales para el sistema, lo que sí debe considerarse, fuera de duda, es que el Estado mexicano, tiene que disminuir el poder presidencial, si no se quiere el riesgo de una debacle política que acelerase las condiciones de un cambio convulsivo.

Bien puede ocurrir, que entre los modelos a implementar, figuren un aumento de las funciones controladoras, tanto dentro de lo que se llama la sociedad política, como también en la sociedad civil, un incremento del peso de los poderes legislativo y judicial, un aumento de las tareas vigilantes de una prensa libre y al servicio de las grandes causas nacionales. Es en este contexto, que puede contemplarse un proceso de descentralización de la vida nacional y aunado a ello, una puesta en marcha de una auténtica vivificación del municipio.

En concreto, es creíble que el retorno a una auténtica vigorización del municipio puede jugar un papel primordial en la crisis que afecta al poder supremo, que irradia en el centro del sistema político mexicano.

EL PARTIDO EN EL PODER.-

Demonizado por los que se oponen a él, considerado como la creación máxima del genio político de los mexicanos, a grado tal que se llegó a afirmar -- que sus características no tienen parangón en el mundo, es el PRI, y esto con pocos criterios opuestos una de las piezas maestras del sistema político mexicano.

Sometido a las más cruciales pruebas adaptándose siempre al Jefe de las -- instituciones políticas mexicanas, ha servido con la misma eficiencia a -- los que exaltan el populismo como a los que lo reprueban, bordando a veces los límites del fascismo, enfrentado a las más fuertes contradicciones internas el partido ha soportado las críticas más fuertes por ser considerado comunmente como la condensación de todos los vicios del sistema.

Sin embargo, y esto es difícilmente discutible, el Partido mantiene su supervivencia y su capacidad de cambio y lo más importante tiene aún el apoyo de las mayorías que dan legitimidad al sistema emanado de la revolución mexicana.

Surge el antecesor del PRI, en el año de 1929, en uno de los años de mayor trascendencia en la historia contemporánea de México, el año que marca el final de una etapa en que se debatían dos posibles cursos de acción para la nación mexicana, o bien se continuaba con una línea caudillesca que pri viligiaba el prestigio y el poder de los jefes revolucionarios (que por -- cierto habían tenido fuerte decremento por sus luchas internas) o bien la Nación optaba por el camino de la institucionalidad y la Ley.

Por otra parte el P.N.R. no debe ser visto únicamente como la inspiración-unipersonal de un hombre fuerte y lleno de visión política, los intentos -- por conformar un Partido que aglutinara a las principales corrientes y hom bres de la revolución, tenían ciertamente un buen número de años de mani-- festarse abierta o subrepticamente.

Cosío Villegas sobre este punto nos dice: "Pero no se ha dicho lo que ahora se ve claro: que en el P.N.R. culminó una larga experiencia negativa de -- nueve años por lo menos(1920-1929) durante los cuales hubo una serie ininterrumpida de intentos fallidos para formar un gran partido político"...(17)

17.- COSIO VILLEGAS, Daniel, "El Sistema Político Mexicano", Cuadernos de -- Joaquín Mortiz, P.p. 48. México D.F.

Lo que Cosío Villegas considera como experiencia negativa, en realidad pudiera mejor llamarse tentativas frustradas de conformar una alianza revolucionaria en la que muchas veces se aludió al calificativo socialista sin que los que intentaran implementar tales alianzas, pudieran encontrar puntos de concordancia sobre el concepto socialista.

Tal vez habían algunas incipientes corrientes que pretendían tomar o retomar una vertiente que postulaba un proyecto social mucho más avanzado que el plasmado en la constitución del 17, pero las condiciones reales que conformaban desde 1920 el cauce que seguía el movimiento revolucionario, hacían muy difícil el desarrollo de esas corrientes, esto sin tomar en cuenta un innegable vacío teórico sobre el socialismo.

El fortalecimiento del caudillismo, representado en el momento por Obregón y la difícil situación Internacional por la que atravesaba la primera nación que asumía una trayectoria socialista,

Motivo de amplias investigaciones, debe ser estudiar el inicio del P.N.R. y el papel preponderante que desempeñó el general Elías Calles, se ha dicho que en el enfrentamiento Calles-Obregón, el primero buscó alentar el desarrollo de las Instituciones Estatales a diferencia de Obregón que se sustentaba en gran parte en las fuerzas regionales: " El momento coyuntural para que Calles se apoyara en las Instituciones y las desarrollara fué el vacío de poder creado por la muerte de Obregón; el P.N.R. sería la pieza política que le faltaba al Estado para organizar y controlar al conjunto de poderes dispersos".....(18)

Como se advierte, el Partido Revolucionario Institucional, proporciona tanto en su historia como en su estructura, un objeto de estudio que ha sido abordado por un gran número de especialistas nacionales y extranjeros; sin embargo, hasta el momento actual y no cabía esperar otra cosa, los estudios realizados nos llevan cada vez a líneas divergentes en la interpretación que juega, la importancia y la hipotética o real autonomía relativa del partido así como otros aspectos de relevante importancia.

Para corroborar lo asentado anteriormente presentaré a continuación algunas

- 18.- Loyola Míaz Rafaél, "Fin del Caudillismo y Fortalecimiento de las Instituciones Políticas", Revista Mexicana de Sociología, Año XLI, VOL. XLI, No.3, LUJ. Sep. 1979, pp. 705.

de las interpretaciones que en relación al PRI, han vertido estudiosos de gran renombre:

A) SAMUEL HUNTINGTON.- Considera que el proceso de modernización requiere la presencia de Instituciones políticas que articulen las nuevas demandas, la ausencia de estas Instituciones lleva a lo que él llama las sociedades pretorianas, aquellas en donde grupos reducidos imponen de manera tajante sus intereses, el mérito del PRI sería la subordinación de todas o de la mayoría de las fuerzas que se disputan el poder, esta acción positiva se logró según el autor citado a partir de la cuarta década.....(19)

B) ROBERT E. SCOTT Estudia la importancia del PRI y la Destaca como el instrumento clave en la política mexicana, que permite el libre juego y confrontación de intereses de la clase alta, que el autor divide en dos fracciones la que controla el poder político y la que controla el poder económico.

El PRI es para Scott, la pieza fundamental que hace posible la articulación de todas las fuerzas políticas y grupos tanto en el interior del partido como fuera de él, considera que el partido ha servido "para construir el país".....(20)

sin que lo anterior implique para el autor citado que no deban hacerse modificaciones sustanciales en el partido político tanto en sus programas, como en la eficacia con que debe reclutar nuevos militantes que aporten nuevos bríos a la ideología y tareas del partido.

C) Para BRANDENBURG, uno de los autores extranjeros de mayor renombre, lo importante fué tratar de introducir sus líneas de investigación, en lo que puede considerarse la trama que conforma el grupo gobernante o mejor dicho, los niveles que según su investigación deben detectarse en el sistema político, en su célebre investigación coloca al Presidente del partido en el quinto nivel y en cambio los jefes de los sectores del mismo quedan en el sexto nivel. De lo anterior se colige que para Brandenburg, el papel del partido, aunque importante en el mantenimiento del sistema, no tiene el papel preponderante que le atribuye Scott.

Las referencias empíricas que los últimos años han proporcionado sobre-

19.- Citado por HANSEN D. ROGER, en La Política del Desarrollo Mexicano, pp.131 y siguientes. Siglo XXI Editores, 1980, México.

20.- CARIAGA GABRIEL, CINCO PREGUNTAS A ROBERT SCOTT, Revista Mexicana de Ciencia Política Pp. 414 No. 61, UNAM, Julio-Septiembre.

la posición y jerarquía del jefe del partido en su relación con el Ejecutivo Federal, parecen corroborar la ubicación que Brandenburg da a la cabeza del partido y a sus subalternos mas conspicuos.⁽²¹⁾ Sobre el particular basta recordar las formas bastante sencillas en que los diferentes presidentes de la República prescindieron de los servicios de algunos presidentes del PRI, recuérdese en este sentido los casos de Madrazo, Sánchez Vite, Sansores Pérez etc.

D) HANSEN, en otro libro célebre sobre el sistema político mexicano después de formular las dos interpretaciones esenciales que se han dado sobre la relación del PRI, en un modelo totalizador que lo enlaza a un grupo oligárquico que el autor llama la coalición revolucionaria, llega a la conclusión de que no son los sectores del partido auténticos representantes de los diferentes grupos que lo conforman, sino que más bien el partido es una correa de transmisión de las líneas estratégicas que fija la mencionada coalición revolucionaria.

E) MANUEL MORENO SANCHEZ quien fuera sobresaliente miembro del partido, y por lo mismo citando un poco a Martí, concedor de sus entrañas, hizo una acerba crítica del sistema en lo general y de manera muy particular enfocó sus baterías en la estructura y funcionamiento del partido.

Para él, los vicios del partido trascienden los límites del mismo y en lo que llama PRI infiltración por imitación o contacto, aún las instituciones de la sociedad civil que pudieran considerarse más apartadas del juego político copian servilmente la antidemocracia, las jerarquías, el centralismo y las imposiciones en sus procedimientos de renovación de dirigencias.

Además de considerar que existe una simbiosis entre el Pri y el Gobierno afirma que: "El PRI, es un simple medio para facilitar la distribución de los políticos secundarios en los cargos selectivos, conforme a los deseos personales o con la aquiescencia del verdadero jefe supremo del instituto político".....(22)

F) ARNALDO CORDOVA Considerado uno de los investigadores que con mayor seriedad ha analizado el problema del poder y su conformación a partir de la revolución mexicana, en relación al partido considera en su libro "La Formación del Poder Político en México" que en sus orígenes el partido nacional revolu

21.-D. BASAÑEZ MIGUEL, citado en su libro "La Lucha por la Hegemonía en México" -- 1968-80, pp. 48. Siglo XXI Editores, 1983, México.

22.-MORENO SANCHEZ MANUEL, "Crisis Política de México" pp.54 Edit. Extemporáneos 1970, México.

cionario no poseía una estructura centralizadora sino que más bien era - una coalición de fuerzas regionales, pero poco después y esto a raíz de cambios fulminantes que se dieron en algunos de los organismos que lo -- conformaron, el partido se fortalece. Más adelante, aunado a los proce-- sos de movilización que alentó el presidente Cárdenas, adquiere una ca-- racterística corporativa, hace hincapié en que las movilizaciones que -- dieron reciedumbre al partido, cesan en el momento en que se han confor-- mado sus sectores y que la Nación ha alcanzado algunos de los puntos cul-- minantes del proceso revolucionario.

Esta situación sufre nuevas alteraciones en los regímenes que siguieron al del Presidente Cárdenas; Arnaldo Córdova acota: "Su tendencia hacia - el corporativismo (del partido) triunfante en definitiva con las movilli-- zaciones de Cárdenas, refleja la tendencia más general del país hacia la conciliación de clases que el partido promueve y afianza"...(23)

Creo que con lo expuesto, se tienen elementos suficientes para apreciar - que en México, el tema del partido gobernante emanado de la revolución - mexicana ha merecido y con toda seguridad merecerá en el futuro, el pro-- fundo interés de quienes intentan dilucidar su estructura y funcionamiento.

Sea lo que fuere su papel ha sido trascendental en la consolidación del - sistema político mexicano y si pudiera destacarse una de sus caracterís-- ticas esenciales, me inclinaría por significar su amplia capacidad de -- adaptación a circunstancias cambiantes derivadas de un fuerte rejuego de fuerzas políticas internas y también, y esto a mi juicio no se ha desta-- cado suficientemente, a las repercusiones de carácter internacional que - de manera evidente afectan al Estado Mexicano.

A grandes rasgos se conforman algunas de las tareas prioritarias que el - partido cumplió en el transcurso de su existencia.

El P.N.R. sería básicamente el organismo unificador y organizador de las - fuerzas dispersas de una revolución demasiado reciente. Esta tarea fué - cumplida con eficacia inusitada a tal grado que pese a la prepotente fi-- gura del maximato, se podía percibir el doblar de las campanas por los - prominentes caudillos posrevolucionarios.

El P.R.M. cumplió en amplia medida su papel de activador de las masas que cç

23.- CORDOVA, Arnaldo, "La Formación del Poder Político en México" Ediciones ERA, P. 40, 1982, México.

incidió con una coyuntura internacional favorable para que las corrientes revolucionarias más progresistas alcanzaran importantes logros pese a --- quienes subestiman lo alcanzado.

El PRI, tercera denominación del partido, al parecer surge en el momento del relevo del sector militar por los gobernantes civiles; y lo que es -- más importante, su aparición coincide con un cambio en la estrategia de -- desarrollo. Sobre esto último sería conveniente profundizar y de hecho es to ya se está haciendo por algunos especialistas, ya que existe una indisoluble correlación entre la dependencia estructural de las naciones atrasadas y lo que se ha llamado el Estado de Excepción Permanente, en consecuencia, si esta correlación existe, necesariamente debe involucrarse en la relación el papel destacado que juegan los partidos que encajan en el modelo que el PRI sustenta.

A mi modo de ver, la tarea actual del Partido Revolucionario Institucional es crucial y a pesar de que penda la duda sobre las declaraciones que aluden a la necesidad de modificar sustancialmente modelo, prácticas y relaciones todo esto, considerando de manera especial los cambios formales -- emanados de su XII asamblea, puede considerarse que las condiciones del -- entorno internacional y nacional no son propicias para que los anhelos de renovación queden en simple acción declarativa.

Al parecer sí existe en los más elevados niveles, la convicción plena de renovar sustancialmente aquellas prácticas anquilosadas que hoy y desde -- hace más de tres décadas hacen al partido sumamente vulnerable en aspectos fundamentales de su organización y desarrollo.

No obstante esa convicción plena, ha de enfrentarse a prácticas viciadas -- que no cederán fácilmente al cúmulo de intereses que han consolidado en -- los últimos años y que el mismo régimen alentó en su consolidación.

Se pueden presenciar una serie de contradicciones que en gran medida pueden superarse, si la voluntad del régimen corre el riesgo de enfrentarlas valerosamente.

Históricamente el partido se inicia como un bastión que refrena y debilita el poder caudillesco y caciquil, ahora la tarea parece clara y terminante: el

objetivo es minar las bases de un poder caciquil que ahoga toda posibilidad de participación de grupos que secularmente se adaptaron a estas prácticas.

Ahora estas pueden ser rebasadas por fuerzas que provienen tanto de los grupos de izquierda o lo que es peor de las temibles fuerzas derechistas.

Este caciquismo de viejo y nuevo cuño sigue enseñorado del campo e incrementa cada vez sus procedimientos de supeditación sobre el sindicalismo urbano. Parece que en este sentido y pese al tiempo transcurrido será necesario librarse, como proponía Raymond vernon de la dependencia de unas pocas organizaciones e individuos claves, procurando crear poco a poco, una amplia base popular para su administración.....(24)

Las expectativas que plantea la dirigencia del partido para colocarlo en una situación preponderante, acóorde a los reclamos de reforma interna que proclaman sus más destacados ideólogos, tales como: el retorno a las mejores raíces nacionalistas, la democracia, la plena participación de sus bases, la incorporación real de la mujer y una auténtica renovación moral pueden quedar como de hecho han quedado en el pasado como simples modificaciones estatutarias sin ninguna relación con su funcionamiento real, de ocurrir esto no será nada remoto que se aceleren procesos de deterioro que coinciden con la crisis más seria que ha padecido el sistema.

Esto, en un momento en el que se manifiesta con mayor claridad una área no conquistada aún a la causa del partido, las clases medias urbanas; que paulatinamente incrementan su beligerancia y reclaman su participación.

Esto debe preocupar realmente a quienes en el presente buscan nuevas formas de reactivación del PRI, es aquí donde cabe plantearnos una serie de reflexiones con la finalidad explícita de llamar la atención sobre temas que merecen meditación especial.

¿Es el propósito de descentralizar la vida nacional un objetivo real o sólo obedece a una situación coyuntural de futura rectificación?

De ser un propósito serio y factible ¿Se han contemplado las extraordinarias posibilidades de conectar el fortalecimiento municipal con una auténtica participación de las clases medias y de los grupos mas deprimidos?

24.- VERNON, Raymond, citado por Moreno S. Manuel en "Crisis Política de México" P. 65, Edit. Extemporáneos, 1976, México.

Y finalmente, considerando que a las dos interrogantes anteriores se les responde afirmativamente, ¿Cómo puede el partido apoyar, realmente más allá de las meras posturas declarativas, un fortalecimiento municipal sin ratificar la entrega de ésta célula esencial de la Nación, a las fuerzas que de hecho coludidas con el mismo partido, han manejado la vida municipal a nivel de cosa nostra, mafias o cacicazgos casi oficializados?

CAPITULO CUATRO.-

OTROS FACTORES DE PODER

EL FACTOR ECLESIASTICO.-

El proceso de decadencia del poder eclesiástico a raíz del movimiento de Reforma Protestante en los siglos XV y XVI, pronto encontró un nuevo reacomodo que permitió a éste colocarse en lugar cercano a los centros absolutistas del poder monárquico y en esa situación se mantuvo hasta llegar a las grandes convulsiones provocadas por las revoluciones burguesas de los siglos XVIII y XIX .

En el Siglo XIX se da en una gran cantidad de países la fase de separación contundente entre las burguesía emergente y las fracciones de clases que representaban el antiguo régimen.

La gran capacidad de adaptación de la institución eclesiástica pronto le permitió encontrar nuevos caminos que lllevaban a anudar nuevas alianzas con la clase emergente; cabe anotar que este proceso de secularización de la sociedad y de rechazo al arden sacralizado medieval se fué -- dando de manera espaciada y en diferentes regiones del viejo mundo, acelerándose en aquellos países que accedían a formas republicanas de gobierno.

En el caso de México la fase de separación se dió al inicio de la segunda mitad del Siglo XIX y con ella se buscaba fundamentalmente terminar con la concentración de tierras que había pasado a manos de la Iglesia, romper asimismo una estructura que ahogaba las fuerzas productivas de un modo de producción surgiente, y sobre todo se buscaba la consolidación de un Estado que tomara sobre sí la tarea esencial de convertirse en el conductor preponderante de la sociedad.

Esta fase no fué alcanzada sino después de un sostenido forcejeo que llevó a la Nación a una guerra civil de considerables consecuencias. Aun -- cuando la Iglesia no logra el retorno a sus condiciones anteriores a la Reforma puede observarse que después de la muerte del Presidente Juárez -- y muy especialmente durante el régimen porfirista se llega a un punto de valores entendidos o solapamiento a la acción clerical, mediante el cual la Iglesia regresaba, si no a una situación igual a las condiciones previas

a la Reforma, si a una situación que le permitía un juego considerable en -
relación a una sociedad civil que apenas iniciaba su conformación.

Las convulsiones derivadas de una fase sumamente inestable, la comprendida -
de 1910 a 1917, no permite a la Iglesia fijar una línea de acción determina-
da; sin embargo la década del 20 al 30 sí es pródiga en manifestaciones de -
un enfrentamiento Estado-Iglesia que hasta cierto punto parecen retrotraer -
todo lo que las relaciones Iglesia-Estado habían alcanzado en lo que se re--
fiere a mutuo reacondo en los años posteriores a la Reforma del Siglo XIX.

El anticlericalismo radical de algunos de los principales caudillos revolucio
narios, así como el mantenimiento de un articulado constitucional que en -
cualquier momento a juicio de los altos representantes de la Iglesia podían
afectar las posiciones que ésta aún conservaba, llevan irremediamente a -
los más fuertes enfrentamientos de este Siglo entre ambas Instituciones, pa-
ra algunos autores este enfrentamiento sería el último intento de resurgi--
miento de las fuerzas feudales o semif feudales que la revolución doblegaba en
forma definitiva, Sergio de la Peña afirma: " Las tareas históricas burgue--
sas correspondían a las necesidades para imponer su dominio clasista amplio-
a fin de abrir el espacio económico y político destinado a sustentar la acu-
mulación capitalista..... Estas tareas se concretaban en objetivos parti-
culares determinados por la historia de las luchas sociales y de clases que-
eran: La necesidad de destruir el poder militar del partido de los señores -
de la tierra, lo que se realizó con el aplastamiento del movimiento criste-
ro (1926-1929) y con la derrota de la rebelión escobarista (1929). Las es-
caramusas finales de las débiles fuerzas restantes de los señores de la tie-
rra corrieron a cargo de Cedillo en 1938 (25)

Las afirmaciones de Sergio de la Peña a mi juicio se corroboran si se toma -
en cuenta que en el sexenio cardenista las fuerzas de la reacción esgrimie
ron como fantasma conmovedor de conciencias un anticomunismo desbocado que
aparece en muchas de las manifestaciones cedillistas, sea como fuere las ba
ses de un nuevo entendimiento Estado-Iglesia se dieron desde las postrime-
rias de la década de los veinte, cuando un pacto oculto entre - - -

25.- DE LA PEÑA, Sergio, "El Surgimiento del Capitalismo Monopolista de Esta
do en México", P. 17-18, Revista Historia y Sociedad No. 17, 1978, México.

el Estado y las altas esferas eclesiásticas convierten en letra muerta - los artículos que causaban mayor inquietud a la clerecía.

Parece indiscutible que este armisticio entre Estado-Iglesia empieza a - tomar un nuevo matiz a partir de 1940 cuando, la revolución en voz del - poder "ejecutivo destruye lo que queda de un jacobinismo anticlerical y - se hace profesión de fe religiosa, lo que tácitamente abría amplias po- sibilidades de entendimiento Estado-Iglesia, y lo que es mas importante, - se otorgaba al factor religioso tareas bien concretas en el plano ideo- lógico.

Soledad Loaeza opina sobre este aspecto: "Sin embargo, cuando la consoli- dación de las conquistas revolucionarias se convirtió según el Presidente- Manuel Avila Camacho en uno de los objetivos prioritarios de la acción gu- bernamental, la jerarquía eclesiástica supo encontrar las convergencias - _fundamentalmente ideológicas_ que fueron la base de su reconciliación -- con el Estado".....(26)

A partir de esa etapa la Iglesia fué consolidando sus posiciones, desarro- llando con atingencia el papel superestructural que el sistema le asigna- ba, esto es, elaborando un discurso que hacía llamamientos a la unidad y que por otra parte unía su voz "autorizada" al corò de un anticomunismo - militante, esto último al desatarse en el plano internacional la guerra - fría.

Al llegar a la década de los cincuentas parecían muy remotas las friccio- nes que la institución eclesiástica había tenido con el Estado, y gracias a las condiciones que había alcanzado en el sexenio del Presidente Avila- Camacho su situación mostraba una fuerte consolidación, especialmente en- el plano de su propaganda, eran los años en que se aseguraba la vocación- católica de casi todos los mexicanos.

González Casanova en su obra "La Democracia en México", refiriéndose a la - multiplicidad de asociaciones relacionadas con la Iglesia que afloraron - durante la "campana nacional moralizadora" concluye que: " La fuerza y ac- tividad del clero imperceptible al principio _ ha hecho también que el - modelo de constitución liberal y anticlerical, que pasó del texto de 1857 al de 1917, no se realice" y considerando otras formas de influencia co-

mo la educación religiosa y las manifestaciones públicas a partidos y grupos confesionales agrega: "Con una prueba más, no sólo de esta diferencia entre la estructura formal y real de la vida política mexicana, sino del creciente poder de la Iglesia."..... (27)

Si pretendiéramos rastrear las causas profundas que en los últimos años han dado a la Iglesia una mayor beligerancia o si se quiere en forma eufemista una mayor ingerencia en temas que al menos hace unos años se mantenían intocados por la alta jerarquía eclesiástica, a mi modo de ver y sin soslayar la propia trayectoria clerical en la historia nacional; deben buscarse como algunas de las razones explicativas, las orientaciones y líneas de acción derivadas del Concilio Vaticano II, en el cual resalta como una de las finalidades conciliares el buscar "La apertura de la Iglesia al mundo", es decir el Concilio propone cubrir a grandes pasos la distancia que se había establecido entre la sociedad civil y la Iglesia como consecuencia de la derrota definitiva de los reductos feudales o semif feudales que aún subsistían. Esta tendencia y muchas otras que inciden sobre la estructura misma de la Iglesia, tocando aspectos tan relevantes como el de incrementar la responsabilidad de los Obispos en la marcha de la Iglesia, contribuyen de manera indiscutible a una nueva toma de posición de la Iglesia en las diferentes áreas del mundo, en esa nueva toma de posición ha de destacarse la postura comprometida de las jerarquías eclesiásticas latinoamericanas, para mayor abundamiento sobre el aspecto que tratamos, recordemos uno de los puntos citados por A. Palenzuela: " Pero cuando la autoridad pública, rebasando su competencia, oprime a los ciudadanos, éstos no deben rehuir las exigencias objetivas del bien común; les es lícito sin embargo defender sus derechos y los de sus conciudadanos guardando los límites que señala la ley natural y evangélica".....(28)

Es claro a mi juicio, que implícitamente el párrafo reserva a la Iglesia el papel de "orientar" a su grey sobre lo que es el bien común y los procedimientos que habrán de seguirse en la defensa de los derechos conculcados.

- 27.- González Casanova Pablo, La Democracia en México, p.p. 55, Ediciones ERA, 1965.
- 28.- A. Palenzuela, ¿Cuál es el Pensamiento de la Iglesia Respecto de la Política? pp. 59, Editorial la Gaya Ciencia, 1976, España.

para el caso de México los últimos años marcan con claridad la mayor ingerencia de la Iglesia en los asuntos públicos, a tal grado que en cierta me dida pareciera, que se están rompiendo las reglas que mantenían un equili-
brio respetuoso desde finales de la década de los veintes, hay quienes co sideran que el papel que desempeña la Iglesia en otras áreas del mundo ac-
tual ejemplo en Polonia etc. la visita del Papa a México, el reclamo de --
una igualdad jurídica para los sacerdotes, sean algunos de los factores --
que más influyen en la toma de una nueva posición eclesiástica, incluso se
habla de que en el seno de la misma Iglesia se despliegan tres tendencias:
una que mantendría una posición de cierto respeto a las Instituciones, la-
segunda claramente volcada hacia los grupos de derecha y aliada al partido
Acción Nacional y finalmente una tercera que comprometida con **firmeza** con-
los grupos marginales de manera especial en aquellas áreas deprimidas de -
la República en especial la región del Istmo y regiones del Estado de --
Chiapas.

De lo anterior puede desprenderse que se están produciendo cambios en las
relaciones Iglesia-Estado, que no deben subestimarse y que estos cambios--
se están realizando en el momento en que la Nación como un todo sufre los-
efectos de una crisis, que no se sabe a ciencia cierta sobre su perdurabili
dad o posibles recrudecimientos futuros.

Este punto, la situación de crisis incrementada o atemperada puede ser de-
terminante en el impulso que tomará la Iglesia en su acción pública, y de-
ello puede colegirse que no es muy acertado pensar en que se reanude la --
alianza Estado-Iglesia en los términos que se mantuvo en años anteriores; --
tampoco, a mi juicio, pueden esperarse enfrentamientos radicales Estado-Igle
sia, ésta última, al parecer participa y participará con sutileza y repenti-
nos exabruptos en el juego político, buscando ampliar su espacio o el de-
aquellos grupos o partidos que puedan servir como tribunas a sus puntos de
vista.

Si se pregunta ¿Cuáles son las posibilidades reales de la Iglesia, de su-
intervención aliada a las fuerzas reaccionarias? Una respuesta tentativa-
sería que en algunas áreas sus posibilidades son muchas y la forma en que-
las aproveche dependerá de la cordura y decisión de fuerzas que puedan con-
trarrestarla.

Sus posibilidades se incrementarán en aquellos lugares en donde existen --

condiciones previas de extrema pobreza o inconformidad hacia el centro, o bien en áreas afectadas por procesos de transculturación, pero de manera general considero que la Iglesia jugará un papel de mayor preponderancia como defensora de las libertades ciudadanas y al hacerlo seguirá en gran medida ciertas estrategias de justicia y libertad emanadas del Concilio Vaticano Segundo. El espacio y los adeptos que pueda alcanzar, en ese aspecto, dependerá de la respuesta que en ese sentido dé el Estado Mexicano, para incrementar los espacios de una sociedad pluralista y reivindicar su derecho, si no de ser el único, si ser la fuerza preponderante en la conducción de la sociedad civil.

Hay quienes sobrevaloran lo ocurrido en Chihuahua y Durango en las elecciones municipales y consideran que la alianza Acción Nacional e Iglesia puede cristalizar en todo el territorio nacional y por consiguiente el derrumbe del régimen emanado de la revolución mexicana está a la vuelta de la esquina, la situación a mi modo de ver no es tan simple como parece, bastaría contrastar los resultados de ambos Estados de la República con el resto de la Nación.

Esto bastaría para aceptar, que no es posible hacer generalizaciones que pretendan hacernos creer que lo logrado en una área electoral pudiera extenderse de la noche a la mañana en todo el territorio nacional, sin que esto signifique, que esas regiones estén vedadas a nuevas alianzas y reactivaciones de la Iglesia y determinados grupos de presión.

Sólo, que no han de confundirse las ilusiones políticas que devoran distancias que tienen que recorrerse paso a paso; el realismo político por su parte -- considera que este avance paulatino, permite al sistema las posibilidades de llevar adelante las rectificaciones que la Nación espera.

Es oportuno preguntar ¿Pierde el Estado mexicano poder frente a las fuerzas religiosas en un proceso de descentralización que fortalezca al municipio? A mi juicio, el Estado Mexicano no pierde poder y el debilitamiento del apoyo de la Iglesia o la neutralidad formal de la misma, no implica la precipitación de cambios en las bases que apoyan al sistema. Aún a riesgo de que algunos municipios estén comprendidos en áreas donde el peso específico de la Iglesia y sus grupos aliados sean considerables, en ellos urge arrebatar a la Iglesia y a dichos grupos banderas libertarias y de democratización que no están en consonancia con su pasado.

EDUCACIÓN E IDEOLOGÍA.-

De un amplio cuadro de enfoques sobre la educación, tomaré a continuación solamente dos que considero pertinentes para el trabajo que se está desarrollando.

En una primera aproximación, puede considerarse que un enfoque que por mucho tiempo predominó al considerar el proceso educativo, está fundamentado en una concepción idealista; y que si tomáramos de ella una amplia lista de definiciones sobre la educación, casi todas ellas tendrían como común denominador, el señalar que el proceso educativo, social e intencional por excelencia, busca ejercer una acción determinada sobre las nuevas generaciones con vistas a obtener una integración que permita a éstas apropiarse de un acervo cultural que aportan las generaciones adultas.

Con ciertos matices de forma, éstas definiciones llevan directa o indirectamente a un plano de neutralidad sobre aspectos sociales que son de por sí controvertidos. Esta concepción idealista y subjetivista en repetidas ocasiones ha considerado a la educación como una tarea que redime al individuo, aflorando de él las partes óptimas de su naturaleza.

Un enfoque totalmente opuesto al anterior que puede catalogarse como materialista y de mayor objetividad, es el que afirma, que el proceso educativo se da dentro de un marco de relaciones sociales objetivas y tiene como función primordial coadyuvar a mantener las condiciones de reproducción del sistema. Es decir, el proceso educativo es y ha sido en el devenir histórico, la expresión de los fines explícitos o no de la clase o fracciones negemónicas de la sociedad; y este proceso está indefectiblemente marcado por las fricciones derivadas de la lucha de clases.

Para este enfoque, los fines de la educación, derivan de manera directa o indirecta de los propósitos que el Estado fija a la misma.

En los últimos años y como una consecuencia de la importancia que se le ha otorgado a la ideología, puede desprenderse una conexión que cada vez más se antoja inocultable entre la educación y la ideología, a tal grado que para algunos autores seguidores de las concepciones althusserianas, -- la escuela sería un aparato más dentro del llamado cuadro de aparatos -- ideológicos del Estado.

Es esta última concepción la que consideraré en esta parte del trabajo, -- como objeto de análisis, la educación mexicana en su sentido amplio, el que abarca en forma totalizadora tanto el conjunto de fines derivados de la política educativa; como todas las instituciones, niveles organizativos, recursos materiales y humanos que el Estado mexicano y los particulares implementan para realizar el hecho educativo, en clara conexión -- con un discurso ideológico que privilegiaba los fines de las clases dominantes del propio Estado.

La importancia del hecho educativo no puede ser subestimada, sobre todo en lo que atañe a la parte que se ha mencionado de relación con un proceso más general de mantenimiento, reforzamiento y dispersión de una ideología dominante.

Pero cabe considerar que tampoco debe sobreestimarse, la educación como un subsistema dependiente del Estado, actúa como un todo perfectamente organizado y ofrece a los diferentes grupos de edad expectativas de desarrollo intelectual, contribuye de manera permanente a mantener la brecha que separa el trabajo intelectual del manual, ofrece ámbitos muy amplios para confinar a una población que pudiendo estar incorporada en actividades productivas, las condiciones mismas del sistema no les otorga fuentes de trabajo; refuerza los principios de carácter nacionalista que el Estado maneja en una coyuntura determinada; alienta la mistificación que sobre la misma educación se ha desarrollado en las últimas décadas al considerarla como un poder transformador de extraordinaria potencialidad y en fin muchas otras tareas que sería superfluo enumerar.

Sin embargo, pocos son también los que desconocen que frente a la institucionalidad y formalidad del sistema educativo y sus tareas de reforzamiento ideológico se desarrolla y esto con cada vez mayor impulso, todo un sistema completamente articulado de medios masivos de comunicación que

cada día parecen desbordar las acciones que desarrolla la escuela y que - al parecer cumplen con mayor eficiencia el proceso de producción y transmisión ideológica.

Uno de los aspectos que debe resaltarse, si se quiere analizar lo que ocurre en la educación mexicana, es el hecho de que en la actualidad puede hablarse de una influencia político-pedagógica que tiene como punto de origen los grandes centros culturales de las metrópolis imperialistas. En especial cabría resaltar que el núcleo articulador de esas metrópolis lo constituyen los Estados Unidos y de hecho ya ha sido señalado en repetidas ocasiones, existe a nivel mundial una prédica universal que exalta los valores de esta nación y sus formas de vida, en lo que se ha llamado el norteamericanismo.

En segundo lugar podría afirmarse que existe a nivel continental una dependencia política-pedagógica que no sólo permite la libre circulación -- avasallante del modelo estadounidense, sino que en definitiva, los esfuerzos que se han hecho en los diferentes países latinoamericanos para reformar la educación tienen casi siempre como trasfondo las metodologías y -- tecnología educativa y sin duda alguna los valores que impulsa dicha potencia.

En sentido estricto, puede afirmarse que los países iberoamericanos han padecido desde que surgieron al concierto de naciones independientes, de una carencia casi total de valores que pudieran orientar hacia fines auténticamente nacionalistas no reñidos con un sano universalismo, las políticas educativas de dichos países, incluso se dice que en el caso mexicano -- el inicio del movimiento revolucionario, tenía entre algunos aspectos secundarios en crisis a la misma educación; la cual y como consecuencia detodó el proceso reorganizador emanado de la constitución del 17, alcanza una etapa de considerable significación de 1920 a 1940.

El período cardenista señala la cota más alta de una participación magisterial que impulsada desde etapas anteriores, hacia convergen en la Escuela la las expectativas de un régimen revolucionario que ponía en la educación una de sus cartas magistrales para la transformación social.

Pero también es cierto, que si por un lado en lo formal y lo declarativo -- se impulsaba una educación socialista, por otro lado el cardenismo sentaba

las bases de una infraestructura que se ponía al servicio de lo que se llamaría una "burguesía nacionalista. Por ello no debe extrañar que el impulso dado al sector educativo tuvo sus primeras restricciones y obstáculos en las postrimerías del sexenio cardenista.

A partir de ese período, nunca más se observa por parte del Estado un trato especial que privilegiara la educación como factor transformador de realidades contradictorias. Y puede asegurarse que su trayectoria fué adecuadamente modulada, tanto por una burocracia oficial enquistada en la SEP desde hace muchos años, como por la burocracia sindical que paulatina pero irremisiblemente ha logrado conformar una de las camarillas mejor consolidadas de control sindical.

En el presente, suele declararse como una imperiosa necesidad, el llevar adelante una "revolución educativa" que parte del supuesto que la educación mexicana se encuentra desde hace muchos años en una situación de crisis, puede advertirse que el discurso oficial recalca que la situación crítica reside fundamentalmente en una pobreza en los contenidos transmitidos o aprendidos, una marcada irresponsabilidad del gremio magisterial y un cúmulo de prácticas que casi desbordan los límites de lo legalmente aceptable. Pero al parecer, poco se ha dicho sobre la coincidencia de la crisis educativa con la crisis de mayor amplitud del propio modelo de desarrollo que la Nación ha aplicado en los últimos quince años, y por más que se afirme que la crisis económica en que se debate la nación, es oportunidad para reiniciar la búsqueda de nuevas formas de organización de la sociedad, el hecho escueto es que cabe preguntar: ¿Cuáles son las posibilidades reales de influir determinadamente en la educación en una situación de crisis de tan extraordinarios efectos? Y sobre todo ¿qué tanto se puede revolucionar el proceso educativo, si uno de sus agentes de mayor importancia, el sector docente ha sido sistemáticamente ignorado o subestimado por quienes proclaman la necesidad de llevar adelante dicho cambio "revolucionario" en la educación?

Como se advierte, la educación en lo general y de manera particular el sector docente, no ha sido analizado con el cuidado y la escrupulosidad que la situación problemática amerita, y eso a mi juicio puede ser bastante serio.

Quiérase o no, podrían contrastarse dos etapas de la historia de México que

evidencian un constante desapego del magisterio nacional hacia el Estado - mexicano.

De la etapa cardenista, en donde el maestro tenía un ideal y una tarea con profundo sentido nacionalista, se ha pasado a otra etapa en la que la re-- presión ha sido respuesta a grupos considerablemente numerosos de docentes que repudien los vicios de una antidemocracia sindical que llega a la es-- tulticia de proclamar líderes vitalicios.

Y en este enfrentamiento, el Estado mexicano arriesgándose a perder lo más-- por lo menos, ha apuntalado las viejas prácticas de apoyar a grupos cuya -- muy conveniente oficialidad, deja mucho que desear si se pretende una autén-- tica renovación de la vida nacional.

No se oculta que en la efervescencia magisterial de los últimos años han -- penetrado con suma facilidad, las más diversas corrientes de oposición, al-- gunas de las más extremistas; pero por otro lado esta situación se pudo es-- perar si consideramos que en el rejuego político, se permite a los partidos la búsqueda exhaustiva de adeptos en cualquier lugar. Sólo que en la insur-- gencia magisterial de los últimos años se ha dado una situación bastante -- confusa, cuando algunos centros formadores de docentes se han convertido en verdaderas palestras en los que se dirimen las tendencias más encontradas, -- todo ello en un marco caótico que indudablemente deteriora los fines estric-- tamente académicos.

No es extraño que en esa palestra concurren fuerzas relegadas del mismo ré-- gimen en la clásica búsqueda de la ganancia del pescador.

El Estado, fortalecido con el argumento de rescatar el aspecto académico, ha golpeado con innecesaria fuerza a grupos disidentes que probablemente no se oponían totalmente al sistema, aunque sí a algunos de sus aspectos antidemo-- cráticos; la cerrazón del régimen, la negación sistemática al diálogo de es-- peluznantes o dramáticos antecedentes en la década de los sesentas, no son-- a mi juicio, los caminos expeditos para afrontar a un gremio que si bien no-- tiene una tarea fundamental en el funcionamiento real de la economía, si-- la desempeña, y esto es innegable, en la reproducción ideológica del sistema.

Parecería que el Estado sabiendo lo anterior da mayor importancia a otros -- medios de reproducción ideológica, en especial los medios masivos y trata --

con mano dura a una parte del gremio magisterial, seguro de tener por mucho tiempo el apoyo mayoritario del mismo. Sin embargo, la oposición en el sector puede incrementarse, pese a la apariencia de relativa aceptación y en consonancia con un recrudecimiento de la crisis pudiera incrementarse la disidencia con el paso de los indiferentes a su seno.

En lo que atañe al incremento de la potencialidad de los medios masivos de comunicación, no se ha precisado, desde cuando, el sector monopólico de la televisión, la radio, el cine, el fútbol nacional etc. han desbancado a la escuela como fuerza ideológica preponderante, lo cierto es que el fenómeno no es específico de la Nación sino que se da a nivel mundial.

Un propósito de la más alta prioridad para el sexenio actual, es conjugar con la llamada revolución educativa un proceso irreversible de descentralización que según parece, apunta a la entrega de la función educativa a los Estados y posteriormente la delegación de algunas funciones a los municipios.

Poco ha trascendido sobre las fases ciertas que se seguirán, lo seguro es que existe en niveles de cierta elevación una falta de precisión, una inseguridad sobre él, que a no dudarlo, puede ser de gran trascendencia para la educación.

Si se evidencia, un forcejeo con cierta violencia verbal entre la burocracia sindical que siente afectado su feudo de intereses y la burocracia oficial, que en los niveles de mayor elevación, tiene la tarea estratégica de implementar la descentralización educativa.

Creo que no se ha realizado un diagnóstico completo, sobre las implicaciones de la descentralización y las posibilidades reales de la relación Estado-Municipio-Educación.

uno de los aspectos que debe contemplarse, es que la ignorancia partidista entronizada, puede ser muy peligrosa en su relación con un gremio que ha de mostrado su capacidad de movilización.

Todo proceso de descentralización de la vida nacional, toda posibilidad de ampliar las facultades municipales, entraña la posibilidad de la incidencia de ese proceso en la acción educativa y la probabilidad de recrudecer localismos y vicios, que la federalización de la educación, a partir de la década de los veinte anuló relativamente, con gran esfuerzo y a lo largo de muchos años.

Nada sería más adecuado, que el llevar al debate nacional las medidas que se esperan implementar para evitar lo aquí señalado. Manejar la educación con verticalidad y por pequeñas camarillas, esto es, sustituir el control centralista por un control del mismo género de carácter local, incrementaría irremediablemente la intranquilidad y rebeldía de un sector que de hecho tiene ya sobrados motivos de queja y resquemor.

CAPITULO CINCO.-

ESTADO Y CAPACIDAD DE REACOMODACION.-

El análisis de los seis factores que he desarrollado limitadamente en líneas anteriores, permite concluir que la situación del Estado Mexicano - es de crisis, la cual puede agravarse de manera insospechada en el futuro próximo.

No se omite que los factores seleccionados, no cubren totalmente todo el espectro de factores, que de hecho están incidiendo sobre la realidad social, pero a mi juicio, considero que son los más representativos de esa realidad o los de mayor relieve para los fines de este trabajo.

Usualmente se han introducido gradaciones en relación a la intensidad de una crisis, y de acuerdo con ellas, se afirma que el momento crucial para una sociedad se presenta cuando se ha llegado a la crisis social.

No es posible precisar las diferentes fases del desarrollo de la crisis-actual, en definitiva, probablemente lo más importante para las fuerzas-sostenedoras del Estado, es considerar hasta que punto la crisis es manejable y son posibles la implementación de medidas reformistas que atemperen los efectos de la misma.

Por otro lado, no hay evidencias concretas de que toda crisis se resuelva con el cambio revolucionario, o tal vez, pudiera concluirse que el capitalismo a nivel global ha llegado a una fase de prolongada crisis, con fuerzas tan equilibradas que hacen muy difícil, al menos para el caso México, la transición cualitativa.

Es oportuno en este punto del trabajo, hacer algunas referencias a las concepciones que se han emitido en torno al Estado, y se alude al Estado porque desde sus instancias reguladoras se han tomado y se seguirán tomando, todo un cúmulo de medidas tendientes a lograr una reorganización de gran profundidad, que incluso pueda descartar, muchas de las reglas y formas tradicionales de control que se han utilizado hasta el presente.

De la multiplicidad de enfoques que desde hace muchos años se han venido presentando sobre el Estado, tomaremos algunos de los más representativos.

La postura marxista clásica desde las aportaciones fundamentales de sus creadores, ha insistido en la historicidad del Estado y su "ubicación" en el plano superestructural de la sociedad, en ella, se afirma que el Estado actúa como el instrumento mediante el cual las minorías poseedoras de los instrumentos de producción imponen sus intereses a las mayorías productoras. Para esta corriente toda la construcción teórica y jurídica - (esta última de efectos muy concretos) no tiene la menor relevancia, ya que en sentido estricto no son más que los revestimientos ideológicos de carácter legal que las clases dominantes han utilizado en las distintas etapas del devenir histórico.

Al interior de esta corriente, persisten un buen número de puntos de discusión que aún no llegan a coincidencias significativas, así por ejemplo, no hay acuerdo sobre el momento mismo de la formación de las primeras sociedades estatales y su relación, con la división de dichas sociedades en clases.

No hay precisión sobre el grado de autonomía del Estado en relación a la estructura social. Se percibe que en una primera fase que ha sido llamada economicista porque privilegiaba la base económica y sólo consideraba lo político y estatal como epifenómenos totalmente determinados, le ha seguido una fase, en la que cada vez con mayor insistencia, el marxismo se adentra en la búsqueda y conformación de una teoría política que reconoce un nivel de mayor autonomía y capacidad de reacción al ente estatal y en consecuencia a la acción política.

Las corrientes jurdicas presentan también un buen número de enfoques - éstos inciden, unos sobre el origen y formación del Estado y otros conforman la corriente que da gran importancia a lo que llaman la esencia del Estado.

Entre los que impulsan las teorías sobre el origen del Estado, bastaría recordar las aportaciones de los que han conformado la llamada escuela -- realista del Derecho, la cual afirma que lo estatal tiene su origen en el proceso de diferenciación entre gobernantes y gobernados, proceso que según los sustentadores de esta corriente tiene como sustrato el uso de la fuerza.

A la corriente expuesta suscitadamente puede acompañársela de una multipli-

cidad de enfoques idealistas que relegan los aspectos históricos y la materialidad del Estado, estos enfoques van desde la convicción de que el Estado resulta indefinible, ya que es una conjunción de elementos heterogéneos no aprehensibles con la facilidad de los objetos de estudio de las ciencias naturales; hasta aquellos enfoques que en aras de su formalismo racionalista contemplan al Estado como un conjunto de normas establecidas por los hombres y cuyo esquema lógico interno, fundamento de su validez, se le hace derivar de una norma suprema, obviamente este enfoque hace referencia a las aportaciones de Hans Kelsen en lo que se define con la teoría pura del Derecho del Estado quien afirma: "Atribuir al Estado un carácter de soberanía, desde el punto de vista teórico formal, significa únicamente -- que el sistema de normas que llamamos orden estatal, encuentra su último -- fundamento de validez o vigencia (y, por tanto, su unidad) en una norma la cual a fuer de última es supuesta sin una justificación ulterior, sin que necesite de otra norma fundamental"....(29)

Resulta inocultable la tendencia de esta escuela, de hacer abstracción de las innegables relaciones de los sujetos sociales y su pretensión de circunscribir su objeto de estudio al inextricable campo de las elucubraciones jurídicas, con sus subdivisiones formales alejadas totalmente de la historicidad del Estado.

Se observa que en el presente, un buen número de especialistas en derecho constitucional reivindican la necesidad de no perder de vista aspectos históricos y clasistas en el momento de elaborar nuevas elucubraciones en torno al Estado.

En lo que podría considerarse como un marxismo antidogmático de nuevo cuño, entrarían las aportaciones de Gramsci, Althusser, Poutlanzas y otros autores contemporáneos quienes revitalizan el marxismo, al repensar aspectos medulares de su teoría sobre todo en el tema acuciante que ocupa nuestra atención.

Las aportaciones de Gramsci han despertado una intensa atención de todos aquellos estudiosos del marxismo, que ven en él, a un vivificador de una corriente, ya que intenta demoler los límites de un marxismo acartonado que

supuestamente pretendía llegar a un conjunto de recetas sobre la revolución mundial y caía en un esquematismo economicista, reducía la importancia del proceso político, convirtiéndolo en mero reflejo de la base económica; este marxismo, catalogado por algunos como clásico, privilegiaba el aspecto economicista no vislumbrando la enorme capacidad de respuesta -- que desarrollaría el Estado en el Siglo XX, con nuevas formas de control sustentadas fundamentalmente en el manejo de procesos ideológicos.

Las contundentes derrotas que sufrieran las fuerzas revolucionarias en la década de los veinte, hizo necesario una búsqueda exhaustiva de nuevos puntos de interpretación, de un capitalismo que en su aparente agonía era capaz de concertar una "guerra de posiciones" de impredecible duración.

Gramsci, afirma que el control político adopta dos formas fundamentales, una de dominación que abarca todas las formas posibles de implementación de violencia y otra forma llamada de dirección, que se sustenta básicamente en procedimientos consensuales o sea de sometimiento ideológico.

De lo anterior Gramsci deriva su concepto de hegemonía, el cual debe entenderse como un conjunto de elementos históricos, que proporcionan a una clase la capacidad de dirigir el proceso social basado esencialmente en un sentido consensual.

De ello se desprende, la importancia que adquiere el proceso hegemónico en una sociedad, en virtud de que ésta no podría mantenerse por mucho tiempo si en ella sólo se aplicaran procesos de dominación, ya que el proceso por el que se implanta y desarrolla la hegemonía, reviste sin duda alguna una mayor racionalidad.

Para Gramsci, la ideología adquiere una posición preponderante, ya que en definitiva será el sustento de todo proceso hegemónico y esta ideología se generará en las instituciones que conforman la llamada sociedad civil: escuelas, familias etc.

Gramsci considera que toda alternativa de alcanzar el poder tiene forzosa mente que recorrer el camino de un consenso ideológico y por ende las cla

ses subalternas, o clase que se arroge el derecho de marcar una nueva dirección a la sociedad, tiene necesariamente que desarrollar una nueva concepción del mundo que se convierta en punto de articulación de un nuevo bloque histórico.

A mi juicio, las aportaciones más importantes del autor de los Cuadernos de la Cárcel son: el dar a la política la autonomía que ésta ha manifestado en una gran cantidad de situaciones históricas, revalidándola y apartándola de toda concepción mecanicista, que la considere como simple instrumento que opera como respuesta puntual de una clase hegemónica. Y en segundo lugar, el considerar al Estado como un campo de fuerzas, en el cual no es posible pensar, que las acciones de los dominantes se den en un sentido unidireccional y que el control que esa clase posee es afectado permanentemente por procesos de deterioro y recomposición.

Althusser rescata la importancia de los procesos ideológicos e introduce una clasificación instrumentalista del área social en que se originan dichos procesos.

Habla de dos tipos de aparatos que el Estado posee: Los aparatos represivos de Estado y los aparatos ideológicos de Estado.

Para la concepción althusseriana, el Estado capitalista aparece como la instancia suprema de coordinación que permite la reproducción de las fuerzas y relaciones de producción.

Althusser establece, una diferencia clara entre los aparatos represivos y los aparatos ideológicos, en los primero ubica a la policía, el sistema jurídico, las fuerzas armadas y en general todas aquellas instituciones controladas directamente por el gobierno y que son consideradas del dominio público.

En los aparatos ideológicos ubica a las iglesias, familias, escuelas, partidos políticos, sindicatos, medios masivos de comunicación etc. todos conformando según el autor citado el dominio privado.

La funcionalidad de estos aparatos es afectada por su complementaridad y un cierto grado de especificidad, es decir, que no debe esperarse por ejemplo

que los ARE (Aparatos Represivos de Estado) actúen únicamente en base a acciones represivas, ya que necesariamente se ven afectados por procesos ideológicos; y lo mismo puede afirmarse en cuanto a los AIE (Aparatos Ideológicos de Estado), los cuales en determinadas circunstancias, despliegan también procedimientos represivos y no sólo de producción ideológica.

Althusser considera que la ideología, es deformante de la realidad social y se origina en la estructura totalizadora de toda formación social, en este aspecto, resulta evidente la proclividad del autor mencionado, por las corrientes estructuralistas de gran predominancia en las ciencias sociales.

En los últimos años, han surgido contundentes críticas a las proposiciones fundamentales de Althusser, sobre todo, en lo que atañe a la idea de sus críticos de que la concepción althusseriana de estructura invade niveles metafísicos.

Así como también se ha criticado la suma extensión, la no fijación de límites entre los aparatos ideológicos de Estado y los aparatos de Estado, a tal grado de que se corre el riesgo de desaparecer los límites específicos del Estado, "En efecto esta tesis conduce a la disolución del Estado como institucionalidad o estructura específica"..... (30)

En los años recientes han tomado un lugar preponderante las aportaciones elaboradas por Poullanzas en torno al Estado, el Poder, Las Clases Sociales etc.

En uno de sus libros de mayor importancia, "Estado, Poder y Socialismo" - analiza con sumo cuidado, las ideas que se tienen en torno al Estado para afirmar la materialidad de los aparatos de Estado, los cuales no se agotan en la aplicación del poder estatal y también que no todas las acciones del Estado, tienen el sello de dominación política.

Presta especial atención a la prolongada discusión en torno a la base y la superestructura, considerando que estas concepciones topológicas pueden restringir la importancia del Estado y con ello la de la política.

30.- LACLAU, Ernesto. "Política e Ideología en la Teoría Marxista" p.p. 72-75 citado por Gilberto Giménez en "Poder, Estado y Discurso" P.p. 46. UNAM 1983, México.

Advierte también el riesgo de establecer un análisis a base de niveles autónomos por naturaleza, niveles o instancias que tendrían conjuntos de -- elementos invariables, que al combinarse en determinada forma daría lugar a los modos de producción, lo cual considera erróneo.

Poutlanzas afirma, que lo político siempre estuvo presente desde las fases iniciales del proceso productivo, esto es, que desde esas fases iniciales la violencia jugó un papel nada desdeñable para que pudiera darse la expropiación del excedente económico por las minorías dominantes.

Considera que no fué sino en la etapa de formación del modo capitalista, -- cuando paralelamente a la separación de los productores de sus medios de producción, se va dando también una separación evidente entre lo económico y lo político, pero de ello no es posible fundamentar una exterioridad real del Estado y la economía.

Niega que exista la posibilidad de lograr la conformación de una teoría general del Estado, pero sí cree, que es posible que esta conformación -- pueda lograrse en torno a una teoría del Estado capitalista.

A mi juicio, una de las aportaciones más importantes de Poutlanzas, es la de considerar con preponderancia las relaciones político-ideológicas en -- la conformación del poder y en consecuencia en la conformación del Estado, afirma: "Las relaciones de producción y las relaciones que las componen -- (Propiedad económica/posesión) se traducen en poderes de clase, estos poderes están orgánicamente articulados a las relaciones políticas e ideológicas que los consagran y legitiman".....(31)

De lo anterior se desprende, que al dar mayor ponderación al aspecto relacional del Estado, se está con ello rechazando aquellas posturas que insisten en considerarlo como un mero reflejo, un epifenómeno que sólo desempeña puntuales funciones de servicio a la clase dominante, sin permitir -- el menor reñego de otras fuerzas sociales, esto ha sido también el punto de vista de un buen número de tratadistas modernos, quienes reivindican -- cada vez con mayor insistencia el papel del Estado, así Demichel afirma:

31.- POUTLANZAS Nicos, "Estado, Poder y Socialismo" P.p. 25 SIGLO XXI, - 1983, México.

"El Estado es un reflejo activo, una instancia determinada pero también - determinante porque reacciona sobre la infraestructura que lo ha engendrado al término de un intercambio dialéctico permanente"......(32)

Esta será la postura que mantendré en este trabajo, aun a riesgo de caer dentro de los calificativos reformistas o aún peores que se endilgan a -- quienes la sostienen, como aquellos que afirman, que el considerar con renovada insistencia la autonomía estatal, no es más que una muestra fehaciente de un ilusionismo estadolátrico, que poco puede hacer para mejorar sustancialmente las condiciones reales de las clases oprimidas. Sin embargo, generalmente se acepta que el poder estatal ha sufrido modificaciones innegables en los últimos cien años y que los análisis clásicos del Siglo pasado resultan insuficientes, cuando se observa la enorme capacidad de recomposición que presenta el Estado capitalista moderno, sobre todo, - en lo que se ha llamado las sociedades post-industriales y todo el conjunto de agencias intervencionistas de índole financiera, que de manera directa o indirecta inciden en las políticas económicas del centro y periferia del sistema capitalista mundial.

Sea lo que fuere, poca duda puede haber sobre la complejidad de la polémica que se ha abordado en torno al Estado, pero básicamente pueden escudriñarse la persistencia de dos posturas irreductibles: Una que insiste en contemplar al Estado y por ende lo político como simple reflejo mecánico de la estructura económica y Otra, la que como se ha señalado repetidamente, intenta reivindicar la autonomía de lo político y la complejidad -- del Estado.

No se crea que el sostener esta última, implica desconocer cuál es la función definitiva que juega el Estado en el mantenimiento y la reproducción del sistema, lo que se afirma, es que esa función no es exclusiva prerrogativa de la clase dominante ni aún siquiera de la fracción hegemónica, sino que en los ámbitos recónditos del Estado y también fuera de él se dan constantes perturbaciones políticas, que provocan necesariamente un desgarramiento del poder y muy pocas veces un monopolio indiscutible del mismo.

32.- DEMICHEL André, Le Droit Administratif, P.p. 31, Cit. por Gilberto Giménez P.p. 45, en "Poder, Estado y Discurso" UNAM. 1983, México.

Así pues, para que el Estado pueda alcanzar su legitimidad, precisa que en parte aparente o en parte real, realice, un funcionamiento relativamente superior a las clases sociales en conflicto, como afirma Kaplan : "Funcione como instancia (el Estado) relativamente autonomizada y superior respecto a todas las clases y grupos y tiende por consiguiente a constituirse en fuerza dominante de la sociedad más que en mero instrumento de la clase dominante".....(33)

Hecha la consideración anterior, me propongo fijar la atención sobre dos acciones de particular importancia para el Estado mexicano, realizadas en el sexenio lopezportillista, en las postrimerías de la década de los setentas; la reforma política y la reforma administrativa, esta última especialmente en su relación con los procesos de descentralización nacional.

La primera, aun cuando no fué tema de la campaña política de manera específica, se anunció e implementó durante la primera parte del sexenio (1977) y acorde a las consideraciones que se han hecho puede afirmarse, que fué la prolongación de todo el cúmulo de medidas reformistas, de incitación a la autocrítica y la llamada apertura democrática provenientes de el sexenio echeverrista.

En este sentido, la reforma fué como todo hecho político de evidente importancia, prolongación pero al mismo tiempo innovación y punto de partida de efectos a largo plazo. Es decir, la Reforma Política, pese a sus connotados críticos, a sus innegables limitaciones, a su reformismo de base que según se dice apunta a un gatopardismo de cambiar lo superficial, para no cambiar la esencia del sistema, merece sin embargo, a mi juicio, los análisis que se han hecho de ella y muchos más que desentrañen sus características, limitaciones y porqué nó, sus posibilidades de superación.

En principio, debe acotarse lo que ya ha sido señalado en otras ocasiones, la Reforma Política debe contemplarse dentro de un conjunto de tareas tácticas que el Estado mexicano implementa a lo largo de la década, con vistas a atemperar, cooptar y desactivar las fuerzas opositoras que señalaban como único camino un proceso de incremento de violencia.

Los eventos del 68 y 71, permanecían latentes en una conciencia social, que buscaba insistentemente nuevas formas de enfrentar el poder gubernamental.

No se afirma con esto, que el Estado se encontrase en una situación de indefensión que lo convirtiera en fácil presa de tales fuerzas; lo que se asevera, es que atravesaba por una situación de aguda crisis económica, a pesar de que había logrado ya desarticular en parte a los grupos que optaron por la línea violenta y que en ese contexto era necesario aumentar sustancialmente las reformas llevadas a cabo en los años anteriores en los sexenios de López Mateos y Echeverría.

En otras palabras, ya no era posible continuar operando desde el ámbito electoral con la consabida fórmula "De todas, todas".

Así pues, la Reforma Política fué fundamentalmente la indiscutible manifestación de la capacidad del Estado para reorganizar sus bases de sustentación, y fué, y de esto no debe caber la menor duda, el intento serio de cambiar el clandestinaje de la oposición en fuerzas políticas abiertas que optaran por la búsqueda de alternativas de oposición, pero desde la instancia que pasa forzosamente por la legitimación electoral.

No era y no podía serlo, un acto suicida del régimen que entregara el poder en bandeja de plata, de ahí, como veremos más adelante, algunos aspectos fundamentales de un verdadero sistema pluralista quedaron vedados en aras de lo que se considera un gradualismo prudente, que buscaba, que en el rejuego de los partidos se diera el respeto fundamental a las reglas del juego que el régimen establecía.

Algunos autores coinciden en que la Reforma Política surge acompañada de algunas medidas de carácter político, que buscaban fortalecerla desde su inicio; entre ellas se menciona la amnistía y los cambios reglamentarios en relación a la desaparición de poderes en los Estados.

En el primer caso, como fué evidente en las postrimerías del sexenio, esta amnistía no cerró definitivamente las cárceles del país a mexicanos que intentaron hacer valer su disidencia y quedó un ámbito sumamente obscuro-

en lo que se refiere a perseguidos y desaparecidos políticos, no obstante coincidiémos con aquellos que afirman, que aunque limitada considerablemente, cumplió, en gran parte como requisito previo para establecer las bases de una participación política, ajustada al derecho y a los nuevos lineamientos que fijaba la Reforma Política.

En cuanto al segundo aspecto, que desde mi particular punto de vista merece atención especial, porque implicaba la posibilidad real de acrecentar la autonomía de los Estados y también en gran medida concretar la descentralización política, administrativa etc. Es pertinente, que se profundicen las reflexiones que se hacen en torno a lo que ha de entenderse por una autonomía real de los Estados de la federación; y que en estas reflexiones se pregunte, si se ha cumplido realmente con la reglamentación en torno a la desaparición de poderes; y lo que es más importante, si cabe la posibilidad de otorgar una auténtica autonomía, cuando se presentan condiciones totalmente negativas para el pueblo y aún para el mismo sistema político, por las acciones de gobernadores que alientan las fuerzas más oscuras y reaccionarias del ámbito local, o cuando también al amparo de esa autonomía se provocan los mas incalificables atropellos a los derechos ciudadanos.

Estas reflexiones no tomarán partido por la centralización del poder, pero sería iluso pensar que en la provincia en forma generalizada se den ya las fuerzas que contrarrestan abusos, arbitrariedades y corrupción desaforada que pueden darse en el espacio local. Esto, sin considerar que en la mayoría de los casos, las fuerzas predominantes que han bloqueado la posibilidad del municipio libre, se encuentran en el nivel intermedio de las gubernaturas.

Es claro, que estas reflexiones no tocan más que el borde de un complejo de relaciones, que ha de considerar una multiplicidad de variables, creo que queda en el tapete el nudo gordiano de la descentralización nacional ¿Cómo lograr que la descentralización y el respeto a una instancia intermedia que representan los Estados, se prolongue hasta la instancia básica, la instancia inicial en que comienza la vida nacional?

Como quiera que sea, en la temática que se analiza quedó claro al menos -- hasta ahora, en los casos de Yucatán y Guanajuato que el sistema tiene en su gama de recursos formas para pasar por encima de cualesquier reglamentación-

sobre la desaparición de poderes, lo que cabría esperar, es que siempre estuvieran ajustadas a lo establecido en la ley, aun cuando puede considerarse que esto es del todo imposible, cuando los afectados por las acciones del centro violen las leyes no escritas del sistema; a mi juicio, éste mantiene y mantendrá por mucho tiempo una preponderancia central, que no ha de ser olvidada por aquellos que han jugado el juego y conocen lo indefectible de sus reglas.

Bastaría nada más con recordar, que el centro como guía de toda la Nación tiene la atribución de señalar el camino del todo Nacional y de exigir, - lo que es más importante, que las guías de acción de rango nacional no sean desvirtuadas, en aras de una autonomía que puede encubrir vicios mayores -- que la centralización.

En este sentido, aunque lamentable, es evidente que el gobierno federal -- mantiene algunas cartas de triunfo en su poder (Control de recursos financieros, militar, fiscalización del destino de fondos etc.) tanto para los que comulguen con el régimen, como para aquellos que por la vía electoral accediesen a los niveles de los gobiernos municipal y estatal.

Otro aspecto que planteó la reforma política y que desafortunadamente que dó dentro de un nivel de suma ambigüedad, es el que se refiere a las atribuciones que asume la Suprema Corte de Justicia, en lo que concierne a la calificación de los procesos electorales.

En esta materia la ley constitucional, abre el camino para que el supremo tribunal de la nación intervenga, cuando se den situaciones conflictivas en los resultados de una elección, pero como ya se afirmó en líneas anteriores, lo determinado en la Constitución y la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, no satisface los requisitos de claridad, que definen con exactitud hasta donde deben llegar las atribuciones de ese máximo tribunal, en lo que a la defensa de los procesos democratizadores se refiere. Algunas implicaciones pueden derivarse de esto, primeramente, que se respetó por parte de los creadores de la Reforma Política, la insistente-manifestación del poder judicial de querer mantenerse al margen de los procesos electorales; segundo, que por el contrario, se atendió a aquellos grupos que propugnan la no ingerencia de la Suprema Corte en la conformación ó elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo, esto en aras de una rea

firmación de la separación de poderes; y finalmente que se dejó su actuación en un nivel de ambigüedad de manera intencional y como parte de la coartada ideológica, que en sí misma representa la Reforma Política, esto además, de que permitía al poder judicial en los casos de excesiva controversia, retirarse elegantemente de ellos, argumentando su no competencia.

Sea lo que fuere, no se debe omitir que es necesario la más completa clarificación, sobre cuál será o cuál debe ser la participación del poder judicial en el proceso de Reforma Política, no es nada recomendable que el Poder Judicial evada su responsabilidad equilibradora de los otros Poderes; podría replicarse a esto, que esta función la tiene La Suprema Corte, cuando los otros Poderes ya están constituidos, sin embargo y dada la importancia que tiene para la legitimidad del Estado los procesos electorales, la presencia de la Suprema Corte, desde las etapas iniciales de ese proceso legitimador, aumentarían la credibilidad y las bases de sustentación de todo el sistema; esto por otra parte, no sería privativo de la Nación Mexicana, bastaría revisar, lo que sobre el particular aporta el Derecho comparado en el área de los procesos electorales.

Sometida a implacables críticas en aspectos particulares, pero demasiado trascendentes, como es el sistema electoral adoptado, en el cual el sistema mixto con dominante mayoritario es demasiado mayoritario, a tal grado que puede considerarse que sólo deja a las minorías el recurso de alzar la voz de una disidencia que aún está muy lejos de participar realmente en la elaboración de las Leyes mexicanas, debe reconocerse no obstante, que toda Reforma, es en sí misma una puerta entreabierta o entrecerrada según el enfoque que quiera dársele, y necesariamente el reclamar que se abra más y las posibilidades reales de lograrlo dependerán mucho del grado de movilización que alcancen las fuerzas de oposición, la continuidad de una línea propotente y llena de corrupción por parte de los grupos dominantes, y la forma en que se sigan sorteando los efectos de la crisis.

Por otra parte, toda reforma lleva implícita un gradualismo que irremisiblemente apunta a un mejoramiento de una situación general, la historia es bastante ilustrativa en este aspecto, posiblemente en donde mejor se observa este proceso de cambios arrancados, fué en la etapa de la República Romana donde el imparable Patriarcado tuvo que ir entregando muy a su pesar-

concesiones e igualdades a los plebeyos, hasta que éstos alcanzaron la --- participación que reclamaban a las clases dominantes.

Creo que algo que no debe olvidarse, es que la representación proporcional no es el campo donde habrá de dirimirse el futuro de la democracia nacional, bastaría con pensar qué ocurriría con este sistema mixto con dominante mayoritario, cuando dos partidos de la oposición pudieran sobrepasar un total de sesenta diputados uninominales. Se argumentará que esto no será posible; porque el partido mayoritario buscará nuevas argucias para eternizar su control, a esto podría replicarse que todo esto dependerá de un --- sinnúmero de condiciones, pero que lo fundamental será creer o nó, que la sociedad mexicana en su mayoría esté condenada a mantenerse en su actual nivel de indiferencia o inconciencia política.

No es propósito de este trabajo ahondar en esta temática que fácilmente -- puede devenir en una especulación de poca consistencia, lo que estimo que -- sí se ha logrado demostrar es que la Reforma Política no es más que una -- respuesta estatal cuya amplitud características y posibilidades dependen -- y dependerán de una intensificación de las fricciones de clase, de un redobrado esfuerzo por la democracia, emanado de un sinnúmero de organizacio-- nes insertadas en la sociedad civil, por ello puede afirmarse, que la Re-- forma Política implementada, pese a sus insuficiencias, puede ser el ini-- cio de una marcha democratizadora que salga de los rígidos controles del -- Estado.

La otra respuesta del Estado Mexicano a la situación de crisis prolongada, es el incremento considerable de los procesos de descentralización, aquí -- en este punto, cabe hacer algunas observaciones pertinentes. Es usual estudiar en forma separada los cambios reformistas que implementa el Estado, tanto los de carácter político como los administrativos, como si cada uno de ellos tuviera su propio ámbito de acción y sus claros límites de separación, esto no parece lo mas adecuado. Aun cuando algunos autores, al -- manejar el concepto de Reforma Administrativa, afirman que una de sus finalidades es la de alcanzar un nivel eficiente de descentralización que fortalezca los ámbitos locales de gobierno y determine con precisión las esferas de su acción, creo que sobre el particular podría todavía reflexionarse

con ma--

por profundidad, la descentralización puede enfocarse desde una multiplicidad de puntos de vista y puede ser considerada, como la parte de un todo de esencia administrativa o también lo que es más importante, como y fundamentalmente una fase o un factor de carácter eminentemente político.

Tal vez esta disquisición, no revista la importancia que queremos ver en ella, porque bien pudiera considerarse que Reforma Política, Reforma Administrativa, Planeación, Descentralización etc. no son más que los elementos forzosamente interrelacionados de todo un proceso modernizador del Estado, que en última instancia, lo que realiza no es sino ponerse a la altura de una crisis capitalista de inquietante persistencia, que por ello hace más evidente la indisoluble relación de lo político y lo económico.

Ya se dijo, que la descentralización puede ser contemplada desde una gran cantidad de ángulos, así puede hablarse de descentralización política, jurídica, administrativa etc. pero en todas ellas lo que se busca fundamentalmente, es aumentar el grado de autonomía y la capacidad de tomar decisiones que afectan a elementos que quedan dentro del área de influencia de tales decisiones.

No ha de olvidarse, que esta división de orden metodológico encubre realmente las relaciones de lo político y lo económico como nexos fundamentales de la sociedad. También debe precisarse, que cuando se habla de la descentralización de la vida nacional, se alude explícitamente a todo ese conjunto de formas o modalidades que la descentralización puede adoptar.

El sistema federal de Gobierno, es esencialmente un sistema que privilegia la descentralización, a grado tal, que pudiera afirmarse que una nación que históricamente hubiese adoptado tal sistema, no necesitaría en ningún momento emprender alguna política que tendiera a reforzar lo que de origen debe ser su característica fundamental.

Por otra parte bien se sabe que las formas políticas no obedecen mecánicamente a las definiciones que se hagan de ellas, en el caso mexicano, es bien sabido que el federalismo ha quedado en la mayor parte de la historia nacional supeditado a un centralismo que en última instancia era lo único que podía dar viabilidad a nuestra existencia como nación. Esta situación de considerar al centro de la Nación, como el ordenador supremo de todos --

realización de estas construcciones excediera los fondos de los municipios recibiría subsidio de los gobiernos de los Estados".....(34)

Como se advierte, en este primer Plan Sexenal se intenta una planeación -- descentralizada o en otra forma, se apoya a la planeación central con la - intervención en el ámbito local de los municipios; los cuales en condicio- nes de raquíta economía es muy poco lo que pudieron hacer para cumplir - con las indicaciones derivadas del Plan Central.

Está fuera de duda, que en esos años el control político sobre los munici- pios debió ser de naturaleza sumamente estricta, recuérdese que prevalecía un proceso de centralización del poder.

Solis afirma más adelante, que en el aspecto político en el siguiente Plan- se alude nuevamente al municipio para garantizar su institucionalidad libre" (35)

A mi modo de ver, coincidiendo con aquellos autores que han señalado que el rejuego más o menos libre en la renovación de las autoridades municipales, se dió en aquellos municipios que por sus dimensiones y su carencia de im- portancia política, no representaban un gran interés para el poder central, pero nunca en aquellos, que por su importancia política y económica repre- sentaban en sí mismos un interés especial para ese poder.

Es sin duda alguna, en el Plan Global de desarrollo 1980-82, donde se dan las bases más firmes del proceso descentralizador, se advierte en el tras- fondo de un discurso eminentemente tecnocrático un móvil político que re- sulta difícil ocultar. El sistema no puede permitir la continuidad de una- línea de acción que centraliza población, recursos, poderes y sobre todo - problemas políticos que señalan el derrotero de un sistema que no ha podi- do repartir armónicamente los frutos de un desarrollo problemático en gra- do sumo.

De ahí que en el Plan Global de Desarrollo, se plantea la necesidad de cam- biar los procesos migratorios, ocupacionales, de urbanización, de ubica- ción industrial, fortalecer el pacto federal y apoyar la orientación hacia

34.- SOLIS, Leopoldo, "Planes de Desarrollo Económico y Social en México" P. 26
SEP SESENTAS, 1975.

35.- OPUS CIT. P.p. 47.

las costas y fronteras .

Las estrategias que el Plan formula, buscan revitalizar un proceso que tien da a dar mayor participación a las comunidades, en busca de la interven--- ción de las mismas en el desarrollo regional, procurando la desconcentra--- ción de zonas densamente pobladas, en aras de un sistema de ciudades inter medias, que coadyuven a aminorar el otro aspecto del problema demográfico- nacional, la dispersión poblacional.

Se busca el fortalecimiento del federalismo para alcanzar un mejor nivel de colaboración entre el gobierno federal y los Estados. En la implementa--- ción de medidas que apuntan hacia la planeación regional, dando preponderan--- cia a aquellas regiones, que por sus características intrínsecas han de con--- vertirse en polos de desarrollo de importancia nacional. Se busca también promover el desarrollo urbano integral, dando especial atención a los mini--- mos de bienestar para los mexicanos e integrando a la problemática regio--- nal, la capacidad de las ciudades para resolver el problema de la distribu--- ción y aprovechamiento del espacio urbano.

Bien puede observarse que el Plan Global de Desarrollo 80-82, es explícito al plantear la necesidad de revertir una tendencia que por siglos concen--- tró recursos, pero como ya se ha apuntado, en mayor medida concentró un--- nudo complejo de problemas, que en cualquier momento y más en una etapa de--- crisis que amenaza prolongarse demasiado, pueden devenir en problemas polí--- ticos de difícil solución, o al menos de soluciones signadas con la vio--- lencia represiva, nada recomendable de usar contra quienes ya sufren de he--- cho la represión económica.

Basta recordar que para 1980 el núcleo central del país, llamemos así al--- conjunto de entidades colindantes o muy cercanas a la capital de la Nación alcanzaba las siguientes cifras poblacionales:

<u>ENTIDAD</u>	<u>POBLACION ABSOLUTA</u>
Querétaro	731 000 Habitantes
México	7,532 000 "
Morelos	933 000 "
Puebla	3,285 300 "
Tlaxcala	549 000 "
Hidalgo	1,516 000 "

Distrito Federal 9,371 000 Habitantes.(36)

Esta Zona Geoeconómica concentraba un total 23,917 300 Habitantes, lo --
cual representaba el 35.4 % de la población total del país.

Pero es en el discurso político, en donde se plasma con toda claridad, el --
propósito de descentralizar todo el cúmulo de funciones que el gobierno --
federal absorbió sobre sí desde el Siglo XIX, pero con mayor celeridad des --
pués de la fase armada de la Revolución Mexicana. Esto último como parte -
de una política necesaria en el fortalecimiento del mismo.

Los discursos del Lic. Miguel de la Madrid, actual presidente de México, -
traducen, a mi juicio, con gran fidelidad el proceso de lo que sería la -
descentralización de la vida nacional(37)

Parte de la convicción de que el federalismo implica el respeto a lo dife --
rente y la consolidación de lo común, asegura que el federalismo fué el --
ideal y el proyecto político que la nación defendió en el Siglo pasado y --
sirvió como bastión para enfrentar las acechanzas de las fuerzas más reac --
cionarias.

Reconoce explícitamente que la práctica centralista que aplicó el Estado -
mexicano fué necesaria en su momento histórico, pero que en la actuali --
dad no es posible continuar con ella, ya que esto implica una concentración --
irrational de recursos humanos, materiales y financieros y el empobreci --
miento y desaprovechamiento de recursos de las áreas periféricas.

La exposición que se comenta, da primordial importancia a la necesidad de --
que las decisiones que afectan a las comunidades locales, sean tomadas por --
ellas; en este punto, se toca lo que interesa a ese trabajo, el papel que --
ha de desempeñar el municipio en esta nueva etapa de descentralización na --
cional.

Se reconoce la heterogeneidad que presenta el municipio mexicano, su frag --
mentación, sus disparidades económicas, territoriales etc.

Sin embargo, se insiste que es en el ámbito de las decisiones municipales -

36.- FÚENTE, Sría. de Programación y Presupuesto.

37.- VEASE, la Edición "Nacionalismo Revolucionario" Ediciones del PRI P.p. 69 y
siguientes.

donde tiene que hacerse una realidad la participación de la comunidad --- local en decisiones que la afecten directamente.

Esto no implica que el gobierno federal abandone las funciones fundamentales de planeación, normatividad y evaluación general, sino buscar exhaustivamente los límites de las tareas que los diferentes niveles de gobierno deben desarrollar.

Se deposita una gran confianza en la posibilidad de desarrollar una opinión pública local, informada y alerta en todos los asuntos que afectan sus intereses y se explica con cierto detalle, aquellas actividades susceptibles de pasar gradualmente a la competencia estatal o municipal como: la educación en ciertos niveles, la salud, ciertos aspectos de la Reforma Agraria, el control sobre algunos recursos naturales que desde mucho tiempo estuvieron controlados directamente por la federación, asentamientos humanos y planeación del espacio urbano, programas de mejoramiento agrícola etc. y así, en ese sentido hasta llegar a aspectos que implican la modificación del esquema judicial nacional.

Poca duda puede quedar en este momento de que la Reforma Política, la Reforma Administrativa, la Descentralización Nacional, el Sistema Nacional de Planeación y otras medidas de índole semejante, son las respuestas comedidas, como se ha afirmado insistentemente del Estado mexicano en su -- situación de crisis.

De las medidas mencionadas: Descentralización y Reforma Política son los dos caras de una misma moneda modernizadora, que en sí misma no va a modificar las características más graves de la crisis, pero que sería absurdo también desdeñarlas en las posibilidades que tienen de adelantar un proceso muy largo de democratización nacional.

No es aceptable que en este punto haya quienes nieguen que las medidas -- que se comentan no obedezcan a las razones que se han mencionado. Así pues, a quienes aún insistieran en preguntar ¿Qué se busca con la descentralización y demás planes modernizadores afines? La respuesta puntual sería: - El Estado mexicano busca en esta etapa de su desarrollo repartir las presiones y turbulencias que afectan al sistema en un área de mayor amplitud porque al hacerlo con ello está consolidando mayores posibilidades de asegurar su propia existencia.

CAPITULO SEIS.-

EL MUNICIPIO Y SU EVOLUCION HISTORICA

Lo hasta aquí reseñado, permite llegar a la parte medular de este trabajo, el cual busca demostrar que en el proceso de descentralización habrá de jugar un rol muy destacado el municipio mexicano.

Si este proceso es serio, meditado y verdadero; existen grandes posibilidades de alcanzar una nueva fase de democratización nacional; de no serlo, tendría que contemplarse como una nueva manipulación demagógica, - innecesaria y aún bastante peligrosa según la opinión de un buen número de enfoques opositoristas y aun oficiales.

Lo primero que cabe apuntar en relación al municipio, es que, pese a la suficiente bibliografía que se ha escrito en torno a él, no existe una clara delimitación conceptual sobre lo que ha de entenderse como municipio libre.

Pero no es sólo el concepto, sino que la relación conceptual con el objeto de estudio deja mucho que desear. Si partimos de la concepción histórica del municipio, no debe esperarse que su significado original coincida con lo que en la actualidad se entiende por municipio, tanto en los países desarrollados como en los que no lo son.

Es frecuente encontrar entre otros los siguientes enfoques:

- a) Para una corriente saturada de legalismo el municipio se deriva del acto jurídico que le da origen, y en este tema como tantos enfocados desde este punto de vista, se hace abstracción de procesos históricos que resultan difíciles de negar.
- b) Otros remontan su origen con exactitud-buscando la raíz del significado de la palabra municipio (Munus carga) y de ahí desprende las características que supuestamente tenían las ciudades conquistadas por los romanos durante su expansión republicana, que los lleva a conquistar y consolidar su control sobre la superficie de la península itálica.

Aquí lo que importaría, sería dilucidar que grado de autonomía real y de descentralización podían tener esas nuevas ciudades controladas a cuyos habitantes se otorgaba la ciudadanía romana, para que en ese sentido el concepto municipio tenga cierta semejanza con la acepción que se tiene actualmente de él.

- c) Una tercera corriente postula que el concepto municipio es eminentemente histórico y por ende necesariamente dinámico, y aun cuando originalmente no tuviera la acepción mas general con que se le contempla hoy, en el devenir histórico adquirió ciertas diferencias específicas que le han dado características propias casi de valor universal.

Considera que el municipio siempre estuvo identificado con la ciudad-- aunque tuviese un buen número de denominaciones (burgos, comunas, villas etc.) y que en el desarrollo histórico de la ciudad se dieron -- aquellas características básicas de cierta autonomía relativa, características que en la actualidad serían las de mayor peso en la concepción municipal; esto es, aquellas que en un período histórico determinado dieron a las ciudades, como espacios geográficos jurídicos ciertas condiciones como para considerarlas el primer ámbito de libertad de una comunidad, esto con evidentes restricciones derivadas de su -- conformación clasista.

Este status de relativa autonomía aunque parezca ocioso mencionarlo, -- fué obtenido en base a un enfrentamiento que reseña con manifiesta -- claridad las diferentes corrientes históricas que se ocupan de la historia medieval, no fué otorgado por gracia monárquica.

De ahí que la concepción municipal, como idea de autonomía local debe ser analizada paralelamente al desarrollo de las ciudades desde el siglo X u XI o tal vez desde antes, debe rastrearse con las ciudades-- existentes lo ocurrido después de la caída del imperio romano.

Para Celso Furtado, lo que sucede en las ciudades romanas a la caída del imperio, es muestra evidente de un proceso de involución de un -- sistema económico, así afirma "Desarticulado el sistema administrativo-militar, desaparecieron las condiciones de seguridad que permitían el comercio; por otra parte, desaparecidos los tributos cesaba de --

existir la principal fuente de ingresos de las poblaciones urbanas, - que vivían de subsidios o de la prestación de servicios" (38)

Es bien conocida la polémica que se ha desarrollado en torno al resurgimiento de las ciudades durante la fase postrera del medievo, fundamentalmente se confrontan tesis que aluden: Unas a aspectos eminentemente jurídicos, políticos o militares y otras que destacan aspectos económicos, - entre estas últimas se significan los enfoques marxistas que privilegian fundamentalmente las relaciones económicas que se dieron dentro de los feudos y las incipientes formaciones urbanas, estas relaciones encubiertas originalmente y hasta cierto punto de importancia marginal, fueron desarrollándose paulatinamente hasta alcanzar un papel preponderante.

Sin pretender una cómoda posición eclecticista y reconociendo una sobre-determinación del factor económico, puede afirmarse también que no son - deleznable otros elementos que han de considerarse en la conformación - de los espacios urbanos. De ellos destacadamente deben mencionarse los - enfrentamientos político-militares en diferentes áreas de Europa y en -- distintas etapas del feudalismo, así, cabe recordar los enfrentamientos - de Federico I, de Alemania en contra de: "Las ciudades lombardas cuyo poder había crecido enormemente a costa de las prerrogativas imperiales -- desde fines del Siglo XI, Milán se alzaba a la cabeza de aquel nuevo mundo urbano. El Emperador la asedió y la obligó a capitular, conservó su autonomía interna pero hubo de aceptar plenamente de nuevo la "autoidad imperial". . . . (39)

Se puede entrever que las ciudades buscaban afanosamente por todos los - medios, recomponer un espacio político ordenado, aun cuando ya no es posible esperar un control central como el que representara el intento carolingio.

En ese sentido la victoria parcial de Federico I, no significó la sumisión definitiva de las comunas italianas.

38.- FURTADO, Celso. "Teoría y Política del Desarrollo Económico" P.p. 139 Siglo XXI, 1979. México.

39.- LADERO QUESADA, Miguel Angel. "La Era del Dominium Mundi y el Fracaso de la Teocracia Pontificia y de la Idea Imperial" P.p. 193, 194 y siguientes, Tomo V, de la Historia Universal SALVAT. España.

Esta necesidad de recomponer el poder, chocó en Italia y en la mayoría de las regiones que se convirtieron en Estados europeos, con --- otros factores políticos de fuerzas nada desdeñables (Señores Feudales, Obispos etc.) en lo interno y los enfrentamientos entre los que empezaban a constituirse en grandes mercaderes y la migración empobrecida proveniente del ambiente rural.

En esta urdimbre de relaciones que se daban en el interior de las -- ciudades y las que la conectaban con otras fuerzas externas, deben percibirse aquellas alianzas tácticas, temporales y muchas veces impredecibles entre las ciudades y las fuerzas que luchaban por imponer su hegemonía.

No son pues extrañas las alianzas que éstas tejieron y destejieron, -- con vistas a conformar un ámbito de mayor autonomía para las actividades que desde ese tiempo se impulsaban y alcanzarían sus más elevados niveles posteriormente.

En Italia deben destacarse, para el período que se menciona anteriormente, la fuerte alianza que un buen número de ciudades del Norte -- mantuvieron con el Papado, alianza cuya duración no fué extraordinaria y obedecía básicamente a los intereses mercantiles que éstas ciudades representaban, así: "En la Italia central del Norte, donde varias ciudades se consolidaban como Estados territoriales a costa de -- otras, tampoco fueron los Papas capaces de mantener la unión del -- grupo Güelfo, como lo demuestra la crisis florentina de 1301..(40).

Por otra parte, no es posible esperar que el proceso de conformación de las ciudades fuera de carácter uniforme y obedeciera a los mismos factores sociopolíticos.

La conformación de éstas, sufrió los efectos de condiciones locales o regionales de extensión considerable. Así sería oportuno, revisar la consolidación de la liga Hanseática, surgida principalmente como

una asociación de mercaderes, con finalidades religiosas explícitas - de ayuda mutua y de defensa contra las muy frecuentes arbitrariedades de los señores de la tierra; devino pronto en una asociación de considerable extensión, en donde el papel realmente preponderante pasó a ser ocupado por las ciudades miembros, La liga hanseática llegó a tener más de doscientas ciudades cuya área de influencia se extendía - desde Londres hasta Novgorod.(41)

Como se advierte, no fué nada sencillo para estas ciudades renacientes o incipientes el movilizar sus recién adquiridas potencialidades, en medio de un conflictivo mundo de enfrentamientos en el que aún no se dilucidaba la disyuntiva de las dos espadas.

Puede colegirse con las precauciones que el caso amerita, que las --- ciudades empezaron un largo camino de componendas, arreglos políticos provisionales, variables y fácilmente revocables; que buscaban primordialmente la consolidación de éstas, ante fuerzas que eran más poderosas, que las que podían conjuntar las ciudades a que se ha hecho referencia.

Más adelante, dentro de una etapa mas próxima a lo que convencionalmente se considera el inicio de la edad moderna, se asiste a un renacimiento del concepto Patria. No ha de olvidarse que éste tuvo su origen desde la antigüedad clásica y en condiciones totalmente diferentes a las que se reseñan, durante el apogeo de las polis griegas.

Algunos autores afirman, que el concepto de Patria extendido a un ámbito de mayor amplitud hasta abarcar la concepción nacional, se origina durante o al final de la guerra de cien años, ésta larga guerra de resultados ignorados para miles de sus participantes fué conformando los dos primeros Estados Nacionales de la modernidad: Inglaterra y Francia.

Durante ella, se dieron en Francia y también en Inglaterra una repetida tendencia de las ciudades, de establecer con mayor claridad sus-

estatutos y relaciones con el poder central, que a pesar de las peripeccias propias de la etapa bélica, se abrió camino lenta pero irre-
fectiblemente hacia la consolidación absolutista.

En este aspecto, es digno de recordarse los intentos del naciente --
tercer Estado francés para frenar el poder real y las escaramuzas de
Etienne Marcel en lo que se ha llamado su "revolución parlamentaria".

En fin, las postrimerías de la Edad Media, contemplan en el nivel po-
lítico un policentrismo y una fragmentación de la soberanía que se -
entrega a los diferentes grupos que colisionaban en la búsqueda y -
afianzamiento de su status político. Señores feudales, clérigos, --
oficios y ciudades, estas últimas insistiendo en el establecimiento-
de las bases de su autonomía: "Todos tratan de obtener una afirma---
ción solemne de sus derechos y privilegios, una carta que defina su-
estatuto jurídico colectivamente" (42)

Antes de la guerra de cien años, cuya importancia política se ha re-
saltado debe señalarse un hito histórico trascendental, en el cual,-
las ciudades jugarán destacado papel, se hace referencia a la famosa
batalla de Bouvines (1214) que a la par que fortalece la monarquía
francesa hace surgir por primera vez el espíritu nacional francés.

En esta batalla, el triunfo fué logrado gracias al irrestricto apoyo-
que recibió Felipe Augusto de las ciudades francesas, las cuales ya-
habían accedido para esas fechas a una potencialidad económica indis-
cutible.

Como compensación por los extraordinarios servicios prestados, el --
Rey las colmó de concesiones que incrementaron su poder económico.

Cosa muy semejante ocurrió en Inglaterra, así en lo que se ha llama-
do "Parlamento Modelo" se dió representatividad plena a los diputa-
dos elegidos por las ciudades.

Ya al término de lo que convencionalmente se considera la Edad Media,
las ciudades- muchas de ellas con cartas o estatutos especiales- ju-

garon un papel trascendente en la activación del capitalismo inicial o mejor aún en la conformación de un capitalismo de nuevo cuño; esto sería parte, de lo que Marx considera como la fase de acumulación original, en la construcción de toda una base a dicho capitalismo deben considerarse: el incremento poblacional, la revolución de los descubrimientos geográficos, la expansión de las fuerzas productivas, con todo un cúmulo de inventos muchos de los cuales incidieron directamente en la producción, así como el desarrollo más que acelerado en diferentes zonas europeas (La mediterránea, la hanseática etc.)

Todo ello, contribuirá y es lo que a este trabajo interesa, a incrementar el poder económico y la autonomía de las ciudades; esta última, se perdería paulatinamente como consecuencia del proceso de centralización absolutista que alcanzaría sus máximos niveles en el desarrollo de los Siglos XVI hasta el XVIII.

Estas circunstancias de incremento de autonomía, que en muchas regiones se vuelven paralelas al crecimiento del poder real llevarán a la postre a un control más férreo por parte de los monarcas absolutos hacia las comunas europeas.

El proceso como es fácil deducir, obedeció a las condiciones específicas de los recién constituidos Estados-Naciones; para el objeto de este trabajo, es adecuado considerar lo ocurrido en España en los años posteriores a la reconquista, aquí cabría recordar el eminente papel que jugaron estas ciudades libres durante el proceso libertario y la unificación de las diferentes regiones de la península.

Sin embargo, los servicios prestados por las ciudades españolas pronto fueron subestimados y mal recompensados cuando éstas intentaron nacer valer sus fueros contra las primeras fases del absolutismo español; así Tena Ramírez afirma: "Los Siglos XIV y XV, señalan el auge de la autonomía municipal, la que empezó a ser frenada a medida que la monarquía recuperaba su poder. En el Siglo XVI, los comuneros de Castilla libraron la batalla de Villalar (23 de abril de 1521) en defensa de sus fueros contra el absolutismo de Carlos V, Mas ya -

para entonces la monarquía española se había aliado con su antiguo - adversario, la nobleza, en el común empeño de abatir la arrogancia - municipal"(43)

Más aún, hay autores que afirman que la fase de reconquista no fué - como pudiera pensarse, la etapa en la cual se da la unificación espa- ñola en base a las legítimas aspiraciones de las diferentes regiones de la península, sino que por el contrario, esta unidad suponía im- plicitamente la hegemonía castellana con la consiguiente supedita- ción y control de los plurinacionalismos regionales de gran signifi- cación en la etapa pre estatal española.

En ese sentido, puede entenderse que la política absolutista de Carlos V- y sucesores, no sólo limitaba el poder de las ciudades sino que en- el trasfondo buscaba la autoafirmación hegemónica castellana....(44)

Los siglos siguientes a esta fase de impulso al capitalismo inicial, contemplan un reacomodo de las ciudades las cuales quedan encuadra- das en el esquema absolutista, que con diferentes matices se exten- dían en las distintas áreas europeas.

Deben destacarse entre otros aspectos importantes, los siguientes: - Una decadencia pronunciada de las ciudades del Norte de Italia, más- adelante, la disgregación y en consecuencia el total debilitamiento- de la liga hanseática derivada de la guerra de 30 años. El incremen- to del control central sobre las ciudades se fué dando también en - la misma forma, paulatina pero irremisiblemente.

Al llegar más adelante en Francia a las medidas colvertistas, su re- glamentación afectó sustancialmente la capacidad de acción y la re- lativa autonomía de las ciudades, quedando supeditadas a las estric- tas medidas del gran impulsor del mercantilismo francés. Por otra - parte en el Siglo XVII se daba un notable incremento demográfico --

43.- TENA RAMÍREZ, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano" Edit. Porrúa- 1980, P.p. 146. México.

44.- Véase a VEKNI VICENTE, "Guía del Mundo" Contrastes Políticos de nues- tro tiempo. Ediciones Mediterrani, 1946, México.

de la población de algunas de esas ciudades, de las cuales más de -- diez sobrepasaban los 100 000 Habitantes.

Empero, lo que debe destacarse es que éstas, ya se encontraban perfectamente encuadradas en Estados-Naciones, cuyo monopolítico poder central no permitía bajo ningún concepto el grado de autonomía que tuvieron en su etapa de resurgimiento.

La revolución francesa incorpora dentro de el abigarrado cuadro de -- sus reivindicaciones, la necesidad de dar a la ciudad un mayor grado de autonomía y plantea el enfrentamiento de dos tendencias que desde varios siglos antes se daban en las naciones en proceso de consolidación: El unitarismo centralizador por un lado, y por otro el federalismo respetuoso de las autonomías locales.

Así, se afirma, que por paradójico que pudiera parecer la facción jacobina impulsora del proceso centralizador, triunfó sobre la de los girondinos fieles defensores del federalismo y la defensa de las provincias en contra de la fuerza centralizadora, este hecho implica necesariamente, que los jacobinos, fuesen en la práctica los más leales defensores del absolutismo centralizador proveniente de las políticas de Luis XIV.(45)

Estas tendencias alcanzan su máxima expresión y superación con la comuna de París, se afirma que se alcanza esta superación porque la comuna representaba un cambio trascendental, el paso del gobierno a -- los productores, de esta característica fundamental derivávanse un conjunto de acciones que servían para dar viabilidad al proyecto de ésta, entre las que cabe mencionar:

- a) Sustitución del ejército, por una guardia nacional constituida mayoritariamente por obreros.
- b) Elección de consejeros municipales por distritos de la ciudad.
- c) Fusión de las tareas legislativa y Ejecutiva.
- d) Desaparición de las funciones políticas de la policía y su conversión en un cuerpo controlado por la Comuna.

- e) Restricción de los salarios para los servidores de la Comuna.
- f) Separación de la Iglesia y el Estado y reducción de la fuerza política del Clero.
- g) Enseñanza libre y gratuita para el pueblo.
- h) Elección de los funcionarios judiciales.
- i) Elección en las provincias de gobiernos que obedecieran al modelo de la Comuna.
- J) Organización de las comunas rurales mediante asambleas de Distrito. y de ellas derivar la asamblea nacional.
- k) Elección de delegados revocables en todo momento y con mandato imperativo.
- l) Reorganización de la Nación por medio del régimen comunal...(46)

En la temática que interesa, sobre la descentralización, Marx, considera (47) que se conceptualizó equivocadamente a la comuna, al pretender que ésta siguiendo las ideas de Montesquieu y los girondinos, aspiraba a fraccionar el poder estatal.

Considera que el Estado pese a su origen violento se convierte en un "Factor Poderoso de Producción Social" y que no necesariamente antes de la comuna, éste haya adoptado siempre la modalidad centralista tipo el sistema francés, pone como ejemplo el caso de Inglaterra donde la supuesta descentralización no era tal, sino la posibilidad de prolongar las funciones estatales a "niveles parroquiales" sin que ello implicara que se suprimían los vicios del Estado parásito.

Sí estimaba, que la Comuna hubiese reintegrado a la sociedad las fuerzas que el Estado había acumulado parasitariamente.

Para Verni, en la Comuna de París se prolonga el enfrentamiento que ya había tenido su manifestación en la revolución francesa con los enfoques jacobino y girondino.

Eran dos concepciones radicalmente opuestas: Una que privilegiaba la centralización del poder y la otra que impulsaba el reconocimiento -

46.- MARX, ENGELS, "Obras Escogidas" Véase la Comuna de París Edit. Progreso, Moscú.

47.- OBRAS CIT. P.p. 300 y siguientes.

de las autonomías locales y la descentralización del Poder, estas - dos tendencias se transformaron durante la comuna de París en la de los jacobinos revolucionarios y la segunda la de los federalistas - socialistas; según esto, los federalistas veían en la comuna el "triunfo del principio de autonomía de la libre federación de grupos y del posible gobierno directo del pueblo por el pueblo..... Era la absoluta negación de la idea de la dictadura, el adueñamiento del poder por el pueblo mismo, y, por tanto la abolición de todo poder colocado por encima del pueblo o fuera de él"(48)

En tanto que los jacobinos revolucionarios, se significaban ya por su marcado autoritarismo. Es poco creíble que fueran adeptos de una dictadura proletaria de transición, lo que sí puede asegurarse es - que no tenían una gran proclividad hacia las autonomías locales, -- para ellos "La Comuna de París era la continuación de la antigua - comuna de 1793 representaba a sus ojos la dictadura en nombre del - pueblo, una concentración enorme del poder en manos de pocos y la - destrucción de las antiguas instituciones por la colocación a su -- frente de hombres nuevos. En este grupo autoritario no había desapa - recido en modo alguno, completamente, la idea del Estado central -- unitario. Si aceptaban el principio de la libre autonomía de los - municipios e inscribían en su bandera la demanda de la libre federa - ción de los grupos, sólo lo hacían porque a ello les obligaba la -- opinión de París"(49)

Lo hasta aquí expuesto debe servir para comprender las diferentes concepciones que se han tenido en relación al municipio.

No debe quedar duda alguna sobre la relación del concepto municipio - y los diferentes términos con que se denominaron a las ciudades a lo largo de la edad Media, pero lo fundamental es que el municipio, --- siempre ha de concebirse como un ámbito local con cierto grado de au - tonomía, que estuvo sujeto a variaciones derivadas de la situación -- real de las comunidades locales en su relación con fuerzas o poderes

48.- ARNOUL Arturo, en "HISTOIRE POPULAIRE ET PARLEMENTAIRE DE LA COMMUNE DE PARIS" Citado por Verni en Guía del Mundo P.p. 175 y siguientes.

49.- OPUS CIT. P.p. 175 y siguientes.

que se desplegaron por encima de esos ámbitos locales, así la consolidación del Estado implicó necesariamente a un nivel general una disminución de las prerrogativas o fueros que las ciudades habían alcanzado a lo largo de penosos enfrentamientos.

Falta en este momento, referirnos a los cambios operados en la concepción municipal al producirse el trasplante de esta institución al nuevo continente.

En principio, cabe marcar una gran diferencia entre lo que implantaron en los territorios colonizados por Inglaterra y Francia y lo ocurrido en los territorios bajo el dominio de España, estos últimos serán analizados en líneas posteriores.

En cuanto a los primeros, conviene fijar la atención de manera especial, en las comunidades que se derivaron de la colonización inglesa, en ese sentido, la independencia de los Estados Unidos muestra con bastante claridad la existencia de una corriente libertaria y descentralizadora que se hizo presente desde los primeros debates que habrían de conformar a la nueva nación.

La misma constitución estadounidense, evidencia la negociación y el acuerdo a que llegaron los que propugnaban por el fortalecimiento de un poder federal y aquellos que luchaban por mantener las autonomías locales, temerosos de que ese poder federal absorbiera y/o aplastara las prerrogativas locales.

Es en este contexto que puede afirmarse, que estrictamente hablando, el traslado de la concepción municipal encontró mejores condiciones de desarrollo en la América anglosajona que en Iberoamérica, esto que ha sido analizado en repetidas ocasiones tendría mucho que ver con los anhelos libertarios traídos a América por los que han sido llamados padres fundadores de la nación estadounidense. Como quiera que sea, en el desarrollo y expansión de los Estados Unidos persistió y aún persiste un "localismo" que propulsó las mejores tendencias de las autonomías estatal y municipal. . . . (50)

50.- VEASE, a Duverger Maurice, en "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional" P.p. 307 y siguientes Ediciones Ariel, 1970,

En cuanto a la situación del concepto municipal en la América precolombina, existe a mi juicio, un criterio erróneo en aquellos autores que frecuentemente al hacer alusión de los antedecentes del municipio, se remontan a las formaciones urbanas de esos pueblos.

Así, es común en los estudios sobre el municipio mexicano tomar como antecedente puntual a la capital del pueblo azteca, la gran tenochtitlan, creo que esto no es correcto porque según lo que brevemente se ha analizado, el concepto municipal de carácter histórico, tuvo su origen y desarrollo en el ámbito europeo y durante una parte del medioevo.

Lo anterior no significa subestimar en alguna forma las realizaciones alcanzadas por el pueblo azteca o alguna otra cultura precolombina, ya que si el aspecto de organización urbana de la gran tenochtitlan puede presentarse como modelo de una ciudad adecuadamente ordenada y más aún magníficamente organizada, esto no impide aceptar que su desarrollo no está acorde con la herencia de libertades y derechos de autonomía que manifestaron las comunas europeas y que explícitamente hemos señalado como una de las características fundamentales del municipio.

Algo un poco distinto ocurre si se pretende analizar el desarrollo del municipio durante la etapa colonial para los países hispanoamericanos.

En esa etapa, debe destacarse que al menos para el caso mexicano, el municipio jugó un papel importante sobre todo en la fase inicial de la conquista. El municipio fué un recurso legal, mediante el cual el conquistador pudo dar a su empresa ciertos visos de legalidad, que en un momento crítico fué un punto de apoyo a una tarea que había empezado con un acto no del todo apegado a las normas jurídicas.

Mas adelante, las atribuciones recibidas por el primer municipio al adelantado y justicia mayor, permitieron al conquistador implementar nuevas fundaciones municipales que sirvieron antes, durante o después del salto final a la gran Tenochtitlan.

Durante la Colonia, no es posible esperar que el municipio alcanzara un desarrollo, que ni siquiera fué permitido en las naciones europeas que consolidaban formas de gobierno absolutistas.

Sin embargo, el municipio como forma de gobierno en la etapa colonial, se dió con limitaciones y corruptelas, mismas que permitieron la venta de puestos públicos en sus diferentes niveles con todas las corrupciones y las limitaciones surgidas por intereses que a lo largo de la colonia alcanzaron un desarrollo considerable, todo esto, no impidió que al menos en su aspecto formal el municipio se mantuviera como una figura de gobierno.

No es posible precisar, que tanto pudo influir la consideración anterior, en el muy destacado papel que juega el Ayuntamiento de la Cd. de México en la delicada etapa que se da en los años inmediatos al inicio de la lucha de independencia, lo que sí está claro, es que las acciones tomadas pudieron inscribirse dentro de una cara tradición de lucha que los municipios a nivel mundial habían desarrollado, como se ha apuntado en líneas anteriores.

La situación para el municipio no tuvo transformaciones medulares -- durante lo que pudiera considerarse la primera etapa de la vida independiente.

Llamada alguna vez como la etapa pendular, el período que se extiende de 1821 a 1857, se encuentra signado por el enfrentamiento entre centralistas y federalistas, aunque en el trasfondo de esta etiquetación se encuentran factores de mayor peso específico, no sólo se trataba de desplazar o desterrar toda la herencia hispánica, sino que el llamado proceso modernizador que se iniciaba, llevaba implícito el encuadrar a la nación recién nacida, en un espacio de dependencia nuevo, en el que tres potencias mundiales influirían repetidas veces sobre México; Inglaterra, Estados Unidos y Francia.

En esas circunstancias, poco pudo hacerse o poco sabía hacerse en relación al desarrollo municipal, Tena Ramírez, apunta con mucho acierto, que por paradójico que pareciera fueron los regímenes centralistas

los que dieron el mayor impulso (al menos en el aspecto formal) al municipio, señalando que así quedó plasmado en la Constitución del 36 y las Bases Orgánicas del 43.(51)

Por el contrario, las Constituciones del 24 y del 57, hacen poca alusión al régimen municipal.

Esta omisión a mi juicio, no puede ser considerada como un simple dejar hacer que permitiera a los Estados y a los mismos municipios desarrollar con plena libertad su vida interna. Las condiciones intrínsecas de la vida regional, es decir, su precario desarrollo, su pobreza cultural, hacen poco creíble que esta haya sido la razón de tan extraordinaria omisión.

También podría explicar esta omisión, el hecho de que en el Derecho Constitucional, no fuera usual que en el documento legal fundamental quedaran inscritos una reglamentación amplia sobre la vida municipal.

El paréntesis imperial, tuvo que ser congruente con una centralización que de hecho y derecho se dió en las principales ciudades del país.

De la etapa posterior del Imperio de Maximiliano, debe destacarse el período porfirista, en él se dió con toda nitidez, un control centralista que colocaba a los militares más adictos al dictador en Estados o regiones claves.

No podría esperarse que en esas condiciones el municipio tuviera posibilidades reales de desarrollo, es probable que el porfirismo adoptara una buena cantidad de formas de control centralista derivadas del imperio de Maximiliano, una de ellas fué la figura de los prefectos, que colocados en puntos estratégicos controlaban regiones enteras y ahogaban toda posibilidad de autonomía municipal. Si como se ha mencionado con frecuencia, las carencias reales de una vida política, la ausencia de libertades, el escamoteo dictatorial a las formas de participación y muchos otros medios de control sobre los -

51.- TENA RAMÍREZ Felipe, P.p. 159 y siguientes "Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa, 1940, México.

mexicanos fueron factores de considerable peso en el estallido revolucionario; es conveniente fijar la atención en que la mayor parte - de estas limitaciones a la libertad se dieron en el ámbito local. De modo, que cuando se dijo que el pueblo mexicano tenía hambre y sed de justicia, pudo afirmarse que esa carencia de justicia, aun cuando tuviera su punto de origen en el férreo control central, tenía su mas clara manifestación en las formas ensorbercidas de poder local.

El Constituyente del 17, tuvo necesariamente que considerar, que la vida local había llegado a su punto más bajo de declinación, si se observa la opinión favorable y el respaldo que mereció el proyecto - del artículo 115 Constitucional.

Lo inobjetable es, que el debate sobre el citado proyecto no estuvo acorde con los anhelos de una población que había sufrido los efectos de un centralismo dictatorial atroz.(52)

Por precipitación, por exceso de confianza de que la forma municipal iría alcanzando en los hechos la medida exacta de sus capacidades de acción y su autonomía, o tal vez por falta de visión, se dejó en una situación de suma debilidad para el municipio aspectos tan cruciales como el de su autonomía financiera frente a los otros dos niveles de gobierno. Así como, no hubo la menor previsión, para reforzar la autonomía municipal de las futuras ingerencias prepotentes de los gobiernos estatales, o lo que es más importante no se otorgó al municipio las garantías suficientes para que en el caso de que se presentaran tales conflictos, pudieran solucionarse conforme a derecho y - la instancia que arbitrara estos conflictos estuviera fuera del control temporal de los gobiernos estatales.

En este sentido, resultaba mucho más adecuado como así quedó al menos en proyecto, que cuando el municipio se inconformara por alguna decisión de la legislatura estatal, pasara el problema a la consideración del Tribunal Superior de Justicia.

En la realidad, el municipio en lo que va del Siglo, no ha podido ser esa instancia de libertad, ese primer nivel de participación; esa -- etapa inicial de preocupación política de los ciudadanos; por muchas razones que sería insustancial enumerar.

Al parecer, tanto las condiciones jurídico formales, como una realidad supeditada a una política de desarrollo, que poca atención ha prestado al ámbito de participación local, a no ser para extraer de las regiones enormes recursos naturales que han servido para impulsar áreas -- económicas estratégicas; puestas al servicio de una fracción capitalista excesivamente protegida; o lo que es peor, recursos que están -- siendo absorbidos por el núcleo central del capitalismo mundial.

En estas condiciones, poca atención se prestó a las inquietudes, si las hubo, de los pequeños grupos locales que legítimamente reclamaran que una parte de la riqueza extraída se revirtiera sobre las zonas -- que las estaban produciendo.

En el aspecto estrictamente político, si las ciudades convertidas en polos económicos, alcanzaban una gran importancia, las decisiones sobre la integración de sus cabildos llegaban hasta el nivel central; si -- por el contrario, el municipio no revestía demasiada importancia, se establecía un forcejeo político en el que el gobierno estatal -- dependiendo mucho de la situación política de los gobernadores ante el poder presidencial -- desempeñaba y desempeña aún un papel preponderante.

Se ha dicho incluso, que posiblemente las únicas áreas en donde se -- permite un cierto nivel de participación, son aquellas que por su depresión económica ancestral, poco importaban al grupo político en el poder, tanto en el nivel federal como el estatal; cosa muy distinta -- ocurre con aquellas que representan un considerable botín político, -- ya que en ellas el interés es manifiesto.

El análisis detenido sobre las reformas sufridas por el artículo 115, lleva a afirmar que es en la historia reciente, cuando se fija la atención en el municipio y se ve en él, las potencialidades de renovar la vida nacional.

Es sin duda alguna en el régimen del Lic. Miguel de la Madrid, cuando se dan las reformas más sustanciales y más serias, para convertir al municipio en la célula de la vida política nacional, esto sin omitir, que para el juicio de muchos especialistas estas reformas aunque profundas aún son incompletas.

Para comparar lo alcanzado en la reforma, con la situación que mantuvo el Artículo 115 por más de sesenta años, es necesario remitir al lector al apéndice No. III en que aparecen las reformas alcanzadas y la situación que guardaba tal artículo constitucional hasta antes del 10. de Dic. de 1982.

A continuación, se comentarán en forma general algunos de los aspectos de la reforma Constitucional, que resultan a mi juicio de mayor trascendencia.

Primeramente, es conveniente subrayar que en el artículo 115, se reafirma la importancia del municipio en su naturaleza sociopolítica de célula de la vida nacional.

Se ratifica su condición de nivel básico de enseñanza y aprendizaje del gobierno republicano; en el aspecto de elección o reelección de sus miembros dirigentes, se mantienen las mismas medidas que tienden al mejoramiento de la democracia, señalando las limitaciones en relación al período inmediato, a los miembros propietarios de un Ayuntamiento o a los suplentes que hayan estado en ejercicio; así como, a las personas que por elección indirecta o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones de los cargos municipales, en este punto y si se pretende realmente, dismantelar el poder caciquil sería conveniente establecer la no reelección definitiva del cargo de Presidente Municipal.

En el párrafo cuarto de la fracción Primera, se establece la facultad de las legislaturas para suspender y declarar desaparecidos los Ayuntamientos, tanto en forma general o las funciones de algunos de sus miembros.

Esto da al Congreso local, la validación que de hecho siempre ha ejercido en la historia del México contemporáneo, siguen siendo los Congresos Locales, la espada de Damocles especialmente para aquellos Ayunta-

mientos que surgieran de los partidos de oposición; en este párrafo-- considero que hace falta establecer explícitamente otra instancia de protección para la autonomía municipal. Dada una experiencia deplorable sobre el nivel de autocracia a que pueden llegar los gobiernos estatales, considerando el grado de control que de hecho se ejerce sobre los Congresos Locales, no sería una empresa difícil desconocer un Ayuntamiento de oposición,

Las dos terceras partes de la votación del Congreso Local, no parece la mas adecuada, en todo caso, el aumento a las cuatro quintas partes del total de diputados locales o cualesquier otro porcentaje poco podría significar, si no se considera el porcentaje de elementos de oposición que tengan cabida en los Congresos Locales.

Por otra parte, no significa una gran defensa para el Ayuntamiento, el que se le permita presentar alegatos o pruebas para su defensa, si no queda por encima del Congreso Local una instancia jurídica que pueda determinar sobre la legalidad, constitucionalidad y justicia de la determinación tomada por éste.

Lamentablemente para quienes insisten en la necesidad de mantener al poder judicial al margen de las fricciones políticas, tendremos que concluir que la autonomía municipal, sólo podrá afirmarse si las decisiones del Congreso Local son convalidadas primeramente por el Tribunal Superior de Justicia del Estado y como última instancia para los afectados por las determinaciones que se han señalado, que siempre quede la decisión de la Suprema Corte de Justicia.

Digno de mención es también, la reforma que se instituye mediante la fracción II del Artículo 115, con ella se reafirma la capacidad del municipio para expedir el bando de policía y buen gobierno, reglamentos etc.

En esto se reconoce explícitamente las facultades legislativas que el Ayuntamiento tiene para el ámbito de su jurisdicción, lo cual es adecuado si estas facultades no rebasan los límites de una jerarquía jurídica que debe ser objeto de estrecha vigilancia, no sólo por las bases normativas que establezcan las legislaturas locales sino por

órganos de la administración pública federal y Leyes del mismo carácter que supervisen la constitucionalidad de tales bandos y reglamentos.

Las fracciones III y IV, pueden considerarse como apartados cardinales, por su señalada significación, ya que dan peso a sus limitaciones- los fundamentos más sólidos para la autonomía municipal.

La fracción tercera, en mi opinión, debería ser más concreta en la -- determinación de las áreas que quedan asignadas al municipio, en esta fracción faltaría incluir la función educativa.

No se propone que esta función pasara íntegramente al municipio, su -- alto costo sería el principal impedimento, esto, como ya históricamente quedó comprobado sería para la mayoría de los municipios una tarea fuera de sus posibilidades; pero el municipio sí podría ser una -- instancia de supervisión y de control de la calidad de la enseñanza, -- de intermediación entre las instancias local, estatal y federal.

Una instancia, que incluso podría aplicar impuestos en su jurisdicción, para finiquitar el caos de abusos y arbitrariedades en lo que atañe a colaboraciones y cuotas escolares, que en la actualidad hacen nugatoria toda idea de gratuidad en el nivel elemental y medio.

Esta tarea, tendría funciones específicas sobre creación, mantenimiento y ampliación de los espacios escolares, en fin, el municipio tendría un amplio campo de acción en su corresponsabilidad con los otros niveles de gobierno, en la extensión de los servicios educativos.

Se observa también, la ausencia de participación municipal en el ---- área de salubridad y asistencia social y en el apoyo a la niñez, la -- juventud y la ancianidad; es decir, que esta función debería quedarplasmada en la Constitución, sin que sea una responsabilidad exclusiva del municipio, este debe ser, el más interesado en el desarrollo y -- protección de un ambiente favorable para la comunidad.

También es a nivel municipal, donde deben dictarse las primeras medidas e implementarse la coordinación con otros niveles de gobierno pa-

ra desarrollar los programas que detecten y corrijan el deterioro del medio ambiente, por ello, en la lucha contra la contaminación ambiental, el municipio ha de ocupar un papel preponderante.

El transporte público es otra de las funciones prioritarias que deben quedar bajo la planeación y el control municipal, no es explicable -- que se haya omitido como atribución específica del municipio.

Por otra parte la reactivación de los juzgados de paz o juzgados menores debe ser también una tarea municipal de gran trascendencia, que quede plasmada en la Constitución. En la medida que dichos juzgados implementen acciones de conciliación, desahogarán funciones del ministerio público y por ende incidirán en el mejoramiento de la justicia.

La fracción IV, presenta un cuadro mínimo, aunque de suma importancia de las fuentes de ingreso del municipio.

Creo que pudiera ser más explícito, sobre todo en el inciso b, el -- cual debería señalar algunos mecanismos o instancias para que los municipios pudieran presentar sus inconformidades, sólidamente fundamentadas (y la posibilidad real de que sean atendidos) sobre el monto y la distribución de las participaciones federales.

Por otra parte, es necesario establecer plenas garantías, de que tales participaciones llegarán en forma expedita al erario municipal y nunca se convirtieran en formas de control o represión, por parte de autoridades colocadas por encima de los municipios. En este sentido, debería quedar establecido con toda claridad las instancias a las que recurriría el municipio cuando el caso así lo ameritase.

El tercer párrafo de la fracción III, representa una innovación que -- había sido reclamada y prevista por algunos especialistas, esta innovación es adecuada desde cualquier punto de vista, por las facultades que se dan a los municipios de un Estado para que establezcan bases de coordinación en la prestación de servicios. Esta facultad, al igual que las que se derivan de las fracciones V y VI, son de gran trascendencia para el desarrollo equilibrado de los espacios urbanos, especialmente en lo que se refiere a la fracción V sobre el control, vigilancia y capacidad de zonificación y utilización del suelo, y la ---

fracción VI, que da especial atención a las conurbaciones que afectan a dos o más entidades distintas.

La parte final de la fracción VIII, es posiblemente el punto nodal, - el eje fundamental de cualquier posibilidad de llevar a la realidad - la autonomía municipal.

Lamentablemente, sólo dos líneas, determinan que en todos los municipios se aplicará el principio de representación proporcional y con ello, - se considera a juicio del legislativo federal que se concretará la re forma política a nivel municipal.

Creo que en este sentido, debe romperse todo precedente restrictivo, - el primero sería acabar con la idea absurda a mi juicio, de que una -- ciudad de gran población tenga un Ayuntamiento de menos de diez miembros, en consecuencia será necesario aumentar el número de elementos constitutivos de un Ayuntamiento, esto acorde a la población del muni cipio.

Como cantidad mínima podría proponerse un número de 19 elementos, bus cando alguna forma en que tales miembros obtengan una representativi dad regional o zonal, aunada a las funciones específicas asignadas den tro del cuerpo edilicio.

Sería muy conveniente, un sistema más explícito sobre el acceso de la oposición a todos los municipios, pudiera proponerse un sistema que - entregara al partido que obtuviera la mayoría relativa el 60 % de -- los puestos de un Ayuntamiento, quedando el otro 40 % de los puestos a elegir en un sistema de representación proporcional que considera se los partidos registrados en la elección y el número de votos ote nidos.

Si realmente se busca un mayor equilibrio y control de gestión se otor garía la sindicatura de hacienda al partido que obtuviera mayor canti dad de votos en la oposición, todo ello buscando algunas medidas --- idóneas para que el impulso democratizador no restase capacidad ejecu tiva al alcalde municipal.

Es inocultable que el análisis realizado sobre el artículo 115 se ubica en una área estrictamente jurídica, y por ende, puede ser criticado como un enfoque reformista y excesivamente legalista.

Obviamente no es fácil rebatir estas críticas, sin embargo, si se acepta que el nivel de lo jurídico es en sí mismo, el campo en donde se aprecia con mayor nitidez las fricciones y enfrentamientos de clase, y es ahí mismo también, donde se formalizan los cambios y reformas que el sistema tiene que ir concediendo, no creo que sea deleznable marcar en este ámbito jurídico, las carencias que una reforma presenta para ser considerada como tal.

A menos que se adopte una postura de purismo revolucionario, que rechace por principio todo cambio parcial, por considerar que dicho cambio retrasa supuestamente las contradicciones definitivas del sistema.

No se puede negar también, que en toda reforma existe una gran dosis, -- casi siempre demasiado grande de maquiavelismo político, sin embargo, la existencia de un cambio parcial es prueba del reconocimiento de fuerzas opositoras que han reclamado por mucho tiempo ese cambio, no debe temerse el maquiavelismo de una de las partes del juego político, bastaría recordar que Maquiavelo no puede ser monopolizado por un sólo grupo, aun sea el que detente el poder.

En definitiva sería conveniente, recordar en este momento la concepción de Jean-Francois Revel, quien en relación a las transformaciones del sistema opina "La Revolución consiste en transformar la realidad. Los verdaderos contrarrevolucionarios son quienes, en nombre de una fantasmagórica pureza revolucionaria, desdeñan cualquier transformación con el pretexto de que no es completa y de que se produce en el interior del sistema".

(53)

CAPITULO SIETE.-

SERVICIO CIVIL DE CARRERA A NIVEL MUNICIPAL

Este apartado, que puede considerarse como punto terminal de la tesis que sustento; afirma, que el Servicio Civil de Carrera a Nivel Municipal, puede conformar uno de los factores fundamentales para consolidar el fortalecimiento de la vida municipal, y lo que es más importante, contribuir con efectividad a revertir las tendencias centralistas y antidemocráticas que desde el Siglo XIX y aún antes, han predominado en el Estado Mexicano.

El afirmar lo anterior no llevará al extremo de considerar el Servicio Civil como una panacea, que por su simple implementación y desarrollo habrá de alcanzar los objetivos que se han señalado.

Muy distante de esta postura, es considerar que el Servicio Civil con las limitaciones que reseñaremos más adelante, y a pesar de ellas, es un factor de organización que en mucho puede coadyuvar a mejorar los procesos político administrativos del Estado Mexicano en el nivel municipal.

Todo esto, sin caer en la falsa expectativa de que su sola y simple implementación logrará cambios portentosos.

Por un principio de orden, es conveniente rastrear cuál es el origen del concepto: Servicio Civil de Carrera, y buscar la innegable relación que tiene con la categoría histórica-social denominada burocracia.

Es decir, el Servicio Civil de Carrera puede enfocarse como una cierta modalidad que en determinadas circunstancias históricas - y acorde, a las características específicas de los Estados Nacionales- adquiere la burocracia, por una legislación que surge de las fuerzas político-sociales que se disputan la hegemonía estatal y que fundamentalmente, dispone que los servidores de el Estado se mantengan al margen de la contienda política, para convertirse en una capa social cuya tarea única y primordial sea el funcionamiento de la administración del Estado; como si éste, fuera una maquinaria-medio y los servidores civi-

les-burocracia, en su más alto nivel de sofisticación, se trocaren en los operarios fieles, cuya tarea prioritaria será el mantener el funcionamiento de esta gigantesca maquinaria, al servicio de los fines - que los grupos políticos señalen, con la legitimidad proveniente de - las victorias obtenidas en los procesos electorales.

El servicio Civil de Carrera, así contemplado, es como ya se afirmó, - una modalidad con cambios cualitativos que inciden sobre la burocracia estatal, en el momento en que las luchas internas por el reparto de - las ganancias del poder, devenían en un sistema de botín que entregaba todos los puestos a los vencedores de las justas electorales, -- esto, con graves aberraciones en la marcha misma del Estado.

Los cambios aludidos buscan primordialmente, desarrollar un conjunto-estable de funcionarios, que al margen del rejuego político y plenamente conscientes de la importancia de sus funciones administrativas públicas, hagan del servicio al Estado su única tarea profesional, confiando en la permanencia de sus actividades y con la seguridad de que se les aplica el más justo sistema de desarrollo laboral.

Es en definitiva, la incorporación al sistema burocrático, de toda una gama de medidas tendientes a dar a dicho grupo los niveles de profesionalización y especialización, que el Estado demanda como requerimiento insoslayable.

Nacida la idea del servicio Civil desde el Siglo pasado, su desarrollo ha presentado la más completa heterogeneidad, ya que desde su origen estuvo sometida a la soberanía y especificidad de los Estados Nacionales.

Estos han plasmado en ella, las condiciones particulares emanadas del desarrollo de los mismos, así por ejemplo, no existe uniformidad entre las naciones más desarrolladas de nuestros días, hasta que niveles deben llegar los puestos del Servicio Civil, y aquellos que deben dar reservados a los grupos políticos que impulsan el triunfo de un determinado partido.

En realidad, El Servicio Civil de Carrera, desde sus ensayos iniciales en los países avanzados, era portador de un buen número de carac-

terísticas que Weber, con magnífica perspicacia, había detectado en la burocracia.

Así, en Economía y Sociedad, señala: "El cuadro administrativo está integrado, en el tipo más puro, por funcionarios individuales (Monocracia por oposición a la colegialidad que se analizará más adelante) quienes:

- 1).- Son personalmente libres y se sujetan sólo a los deberes objetivos de sus cargos etc.
- 2).- Están incluidos en una jerarquía rigurosa etc. "(54)

Y más adelante, señala algunas características del cuadro administrativo, que a mi juicio, son la base innegable de toda implementación y desarrollo del Servicio Civil; afirma que la: "Calificación profesional que es la base de su nombramiento (en los casos más racionales - por la aprobación de pruebas o la presentación del diploma que prueba la calificación).

El cargo es su única profesión, o por lo menos la principal.

Se abre la perspectiva de una carrera de ascensos y progresos, según los años de desempeño, por servicios etc. o según opinión de sus superiores"(55)

Como se advierte, Weber, quien tuvo el indiscutible mérito de fijar su atención en los procesos políticos que tomaban las formas estatales, no sólo privilegia la importancia de estos procesos políticos, sino que ofrece asimismo una explicación coherente sobre los tipos de dominación: tradicional, carismática y racional.

La última, tiene como fundamento la "Legalidad de ordenaciones estables", es decir, la dominación racional, está estrictamente vinculada al derecho establecido racionalmente "Con respecto a fines, a valores o a ambos. Con la finalidad de ser aplicado a casos concretos - por aquellos que previamente lo han aceptado dentro de una área de poder determinado.

54.- CITADO en la Sociología Clásica, Durkheim y Weber, Selección de Textos de Juan Carlos Portantiero. P.p. 108., Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1977.

55.- OPUS III. P. 100 y siguientes.

El "Soberano Legal", según la afortunada frase de Weber, es aquel que simultáneamente al poder que recibe derivado de ese orden impersonal tiene que ser el primero en obedecerlo.

Este orden que se extiende a toda una comunidad, provoca en ella la -convicción, de que no se acata un mandato personal, sino un orden im--personal y general.

Nos desviaría del objetivo que se persigue, el abundar sobre las sustanciales aportaciones de este autor, sólo vale la pena señalar que -su análisis minucioso de una realidad efervescente lo lleva a conside--rar que es la burocracia el medio idóneo para que la dominación legal se cumpla enteramente. Y lo que es más importante, es también el pri--mero en vislumbrar los peligros de un proceso de burocratización si -se expansiona hasta su máxima expresión.

Su concepción de la "Jaula de Hierro" o "La obscura noche polar" son, y que duda puede haber en este aspecto, las más perspicaces anticipa--ciones a lo que de hecho la humanidad ya resiente con la multiplica--ción de los medios de gestión, control y la frialdad de toda la selva de servidores y edificios en que se condensa el poder estatal contem--poráneo.

Es así, que en esta primera aproximación al proceso de burocratiza---ción queda claro que éste se da en consonancia con la fase de consoli--dación de los Estados Nacionales.

Mejor aún, en aquella etapa muy bien delimitada en la que el modo feu--dal entraba en su declinación definitiva; por otra parte, las fuerzas económicas liberadas por el capitalismo alcanzaban un punto de plena--hegemonía, sustentadas por las extraordinarias tendencias monetaris--tas.

Es claro, que la burocracia como grupo de intermediación en las nue--vas fuerzas sociales que se disputaban el control estatal, tuvo que -adecuarse a las funciones que le fueron asignadas. Y si en la eclo---sión del liberalismo económico, al tenor de los clásicos de la econo--mía, las funciones estatales fueron reducidas a las tareas estrictas--del mantenimiento del orden, para dar plena libertad a la supuesta -

igualdad de factores de la vida económica, esta situación ha ido cambiando sustancialmente para que ya en este siglo se asista a la clara manifestación de un intervencionismo de Estado, sobre este aspecto, Sirvent, afirma: "En otros casos encontramos un Estado claramente expansionista, que en etapas más avanzadas del capitalismo lleva a la formación del -- Estado intervencionista que encuentra su culminación en el capitalismo -- monopolista de Estado (Neocapitalismo) (56)

Fácil es inferir que este nuevo nivel de la burocracia, trae aparejado -- necesariamente cambios cuantitativos y cualitativos, en la conformación de esta capa social.

En lo cuantitativo, un crecimiento que muchas veces se ha considerado -- exorbitante y causa fundamental de un nuevo conjunto de problemas financieros públicos.

En lo cualitativo, la burocracia o al menos los estratos más elevados -- de ella, ha accedido a nuevos niveles de especialización que por su ubicación y el control de la estrategia global del Estado, aportan una mediana racionalidad a un capitalismo que ha tenido que recurrir a procesos de planeación central.

Aún las corrientes neoliberales, que chocan frontalmente contra el gigantismo burocrático, no desechan del todo el papel supuestamente neutral -- o arbitral que juega la burocracia neocapitalista.

En torno a esta neutralidad, que los mismos servidores del Estado se han encargado de impulsar, como valor ideológico, es conveniente destacar que existen autores que le niegan toda posibilidad de existencia, fundamentados tanto en la posición que tienen los servidores públicos en la estructura de clases de donde son reclutados, como en las innegables -- interrelaciones que se dan entre los sectores público y privado, por razones de una simbiosis económica derivada de la misma planeación--

56.- SIRVENT, Carlos A., "La Burocracia en México", El Caso de la FSTSE.- Revista de Estudios Políticos No. 1, UAM, Abril-Junio, 1975, México.

nacional. "La intervención Estatal en la vida económica, trae consigo una relación constante entre hombres de empresa y servidores públicos, no como antagonistas o siquiera como representantes de intereses diferentes y divergentes sino como socios al servicio de un "Interés Nacional" que los servidores públicos, lo mismo que los políticos, pretenden definir en términos convergentes con los intereses a largo plazo - del capitalismo privado"(57)

En torno a la posibilidad real de que la burocracia, en un momento determinado, pueda constituirse en una fuerza de innegable autonomía, -- expresada tanto en relación del sector político, como hacia la sociedad civil, cabe mencionar que no existe un criterio unificado sobre esta temática.

La mayor parte de los especialistas, convergen en el criterio de que -- en las sociedades actuales, se asiste a un desaforado crecimiento del sector burocrático, Poulianzas, se refiere a la irresistible ascensión de la administración del Estado" y lo enlaza al proceso de reforzamiento del poder Ejecutivo en detrimento de la separación y relativa autonomía de los otros poderes del Estado, para él, este fenómeno está sustentado en el irreversible desarrollo del capital monopolista. (58)

Pero en definitiva, y sin desviarnos de la reflexión inicial, podríamos plantear el interrogante ¿El incremento del volumen de servidores públicos y la importancia de sus funciones, implican o no el aumento de sus posibilidades de acción autónoma?

Si la respuesta fuera afirmativa, podría derivarse de ello, que al incrementarse su autonomía, se incrementa simultáneamente la posibilidad de que la actuación burocrática revistiera características concretas -- de arbitraje y se colocara en una adecuada distancia de las fricciones de clase.

57.- MILIBAND, Ralph, "El Estado en la Sociedad Capitalista" Siglo XXI, -- P. 120 y siguientes. 1983, México.

58.- POULIANZAS, NICOS. "Estado, Poder y Socialismo" Siglo XXI. P. 265 y siguientes. 1983, México.

Para Marcos Kaplan, quien analiza con gran perspicacia, algunas de las características actuales de la administración del Estado "Todo Confluye hacia el logro por la burocracia de un poder ilimitado e incontrolable, frente a los subsidios y frente a los superiores políticos"..(59).

A este criterio, que tiene un gran número de seguidores, algunos sumamente interesados, en razón de su propia ubicación en el aparato estatal, opone Miliband, la idea de que la burocracia es la representante - "De la cautela y la moderación"(60) Por consiguiente, su autonomía quedará encuadrada dentro de un marco totalmente conservador del Statu Quo, jamás podrá esperarse en consecuencia, que de ella surgieran, tendencias reformistas de alto contenido, ya que según el autor - mencionado, "Se les exige(A la burocracia como grupo) que estén situados dentro de un espectro de pensamiento en el cual, un vigoroso conservadurismo, constituye un extremo y un débil reformismo el otro" (61).

Tal vez, el punto de mayor trascendencia, en los aspectos que se han presentado en líneas anteriores, radica en la relación que puede establecerse entre el cuerpo burocrático y la sociedad civil. Toda propuesta tendente a mejorar los procesos políticos en una sociedad, conllevan a la necesidad actual, de hacer más participativa a esta sociedad civil, y darle prerrogativas que tiendan a controlar o al menos -- aminorar, los efectos de medidas de gran peso decididas por la facción política y puestas en acción por la burocracia.

Sin embargo, esta relación puede ser también la vía crucis de todo proyecto auténticamente democratizador en cualquier sociedad, fundamentalmente porque toda reactivación o activación inicial en la participación ciudadana, choca frontalmente con el espíritu de cofradía de los cuerpos burocrático y político. Además y tal vez lo más importante, colisiona con la esencia de la tarea burocrática, el secreto y la potenciación de tendencias tecnocráticas que llevan a la convicción generalizada de que la administración pública es cosa de tal complejidad que ---

59.-Kaplan, Marcos. "Sociedad y Estado" P. 175 y siguientes.

60.-Miliband, Ralph. "El Estado y la Sociedad Capitalista" Siglo XXI P.118

61.-OPUS CIT. P. 119 y siguientes.

sólo puede quedar en manos de los especialistas.

Sin embargo, existe a nivel mundial evidencias, aunque de carácter limitado, de que la burocracia puede ser controlada o al menos aminorada en sus prerrogativas, esto, aunque pareciera difícil de creer ha tenido mayor efectividad, hasta donde se sabe, en el área capitalista que en los llamados países del socialismo real.

Poutlanzas, reafirmando sus tesis, sobre la consolidación del Poder -- Ejecutivo, considera que la alta burocracia queda supeditada a este -- Poder, el cual se convierte en el vértice en que se concentran todas -- las fuerzas sociales, esto con la consabida disminución de los poderes Parlamentario y Judicial,

Y si la alta burocracia acepta de buen grado o no, esta supeditación -- al poder Ejecutivo, el control que ejerce éste, se puede extender a niveles inferiores como lo menciona el autor citado: "Al considerar el establecimiento de una serie de redes ocultas que cortocircuitan la -- jerarquía tradicional de los funcionarios, y a la dispersión horizontal de los centros de decisión política, en el seno del Estado, la subordinación política de la administración a las altas instancias estatales representa un corte con la situación precedente" (62).

De lo anterior, podría inferirse que si ya se están dando estas tendencias limitadoras, al aparato burocrático estatal, aunque en beneficio de una concentración del poder Ejecutivo; pueden vislumbrarse elementos que proporcionen cierto optimismo de que estas limitaciones a la -- burocracia lleguen a convertirse en metas asequibles de una sociedad -- civil cada vez más participativa y vigilante.

Empero, también debe destacarse, el peligro que representa un Poder -- Ejecutivo que incide de manera determinante en la burocracia, pero no en aras de impulsar procesos democratizadores o de incremento de libertades ciudadanas, sino por el contrario, con la tendencia de buscar un mayor control sobre esa sociedad civil.

En este aspecto, merece recordarse el intento Nixoniano de controlar a la burocracia y su éxito parcial en tal sentido. "La política, de descentralización de Poderes en el Ejecutivo, que había minado gran parte del resquicio de poder que todavía tenía el Congreso, y que había superado sobradamente a la arraigada burocracia de Washington, estaba logrando un notable éxito".....(63)

No se mencionará, para no extender demasiado este análisis, la furibunda política neoconservadora de Reagan, uno de cuyos puntos esenciales es la limitación del aparato estatal. Tampoco se incursionará en la relativa flexibilidad y fácil dominación de los aparatos burocráticos -- del como Sur, cuando los golpes de Estado llevan directamente a los -- grupos militares al poder dictatorial, sin que las maquinarias administrativas de esos países, al menos hasta donde se sabe, ofrezcan resistencia de importancia considerable.

Pero para el caso que importa en este trabajo, la situación actual de la Nación Mexicana; al parecer existen las condiciones más que suficientes para implementar innovaciones que aunque apunten a aspectos -- marcadamente técnicos o administrativos, pueden derivarse de ellos y -- de su aplicación adecuada, notables consecuencias sobre procesos políticos que incidan en el mejoramiento de la convivencia social, y las posibilidades mismas de un desarrollo más democrático y civilizado y menos dependiente de posturas autocráticas e irracionales, de personas grupos o partidos.

La crisis puede extraer las más atroces formas de coerción que se están dando en otras partes del mundo o puede, y esto creo, con la ----- aquiescencia y el beneplácito de una oposición que no reniegue del juego electoral, aunque si reclame su limpieza; hacer surgir formas que -- normativicen la burocracia en sus diferentes niveles, limitando en -- ella su poder y todo tipo de arbitrariedad y colocándola al servicio -- de un proyecto nacional, que no por postergado o suspendido en una situación de crisis resulta disminuido en su importancia y motivo de un-

63.- BESSMER, CHRISTIANSEN y Otros. Grupo Kapitalistate de la Bahía de San Francisco, "EL FRUSTRADO 18 SEMINARIO DE RICHARD NIXON", Cuadernos Políticos, Número 6, Octubre-Diciembre de 1975.

debate nacional, para afinar las metas fundamentales del país.

Si el esfuerzo actual, si la convocatoria que se ha hecho a los mexicanos para democratizar la vida nacional, descentralizar los poderes gubernamentales, fortalecer verdaderamente la vida municipal, vitalizar las instancias de la sociedad civil, son serios, no puede esperarse, - y esto sería inaceptable, que los nuevos intentos de modernización de los aparatos burocráticos en sus diferentes niveles, deriven a nuevas formas de control que aumenten la clientela del partido en el poder o de los otros partidos.

Esto es, cuando se habla del desarrollo de un Servicio Civil de Carrera a nivel de los Estados o Municipios, y aún del mismo gobierno federal, y se habla en términos serios, no es posible esperar que paralelamente a este impulso organizador se pretenda desarrollar federaciones o confederaciones que aumenten la membresía de cualquiera de los partidos políticos.

En este sentido, la postura invariable de quienes intentan modernizar el aparato estatal, ha de ser: El respeto irrestricto a los derechos laborales de los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios, la plena libertad de éstos en lo individual, para inscribir su participación política en cualesquiera de los partidos políticos, y el derecho de la sociedad civil y del propio Estado, de reclamar a dichos trabajadores como organización, la más completa neutralidad en el desarrollo de sus funciones, sólo así puede darse a este impulso renovador, - los sustentos mínimos de racionalidad y factibilidad.

En la implementación del Servicio Civil de Carrera a nivel Municipal, - se tiene que considerar todo el conjunto de fases del proceso que administra los recursos humanos para este nivel.

Reclutamiento, inducción, desarrollo, terminación de la relación laboral etc. deben ser contemplados como partes concatenadas de un proceso que ha de seguirse con sumo cuidado, procurando respetar los contenidos teóricos que en cada fase pueden aplicarse, pero considerando también, con especial cuidado las características específicas que los grupos burocráticos-municipales, han adquirido en las diferentes regio

nes del país.

Alejado de cualquier intento de proporcionar recetas de valor general, realizaré en las líneas siguientes, un esquema de carácter proyectivo de lo que a mi juicio puede ser el servicio civil de carrera a nivel municipal.

Como uno de los apéndices de este trabajo, presentaré un cuadro, en el que utilizando los testimonios de testigos clave (Presidentes Municipales en funciones o Funcionarios señalados por los Ejecutivos de los Ayuntamientos) exponen sus consideraciones sobre el servicio civil de carrera.

Este apéndice, bajo ningún concepto, pretende concretar la idea de muestra representativa; matemáticamente, quedaría fuera de esa posibilidad pero sí busca penetrar, en un campo empírico en el que afinando instrumentos de investigación, ampliando el campo de sujetos a encuestar; es decir, considerando de manera especial los organismos laborales de los empleados municipales, puede ser un procedimiento válido para obtener una gran cantidad de información en los momentos en que más necesaria es ésta, si se quiere que cristalice este nuevo impulso renovador de la vida municipal.

A mi modo de ver, el éxito del desarrollo auténtico del municipio libre, dependerá fundamentalmente del surgimiento de leyes e instituciones que refuercen en algunos casos las tendencias de autonomía municipal; y en otros, rescaten al municipio de fuerzas caciquiles o de grupos que interesadamente impiden el desarrollo del municipio.

En consecuencia, considero que con toda la innegable importancia de la reforma Constitucional al artículo 115, ésta, debe ampliarse y hacer más explícitas las funciones que quedan encomendadas a este nivel de gobierno.

También en la Constitución, deben quedar plasmados los procedimientos expeditos para hacer efectiva la defensa del municipio cuando se conculquen sus atribuciones, derechos o recursos por otros niveles de gobierno.

Aunada a esta ampliación, de la reforma Constitucional al artículo --

115, debe impulsarse la reglamentación del mismo, con la aparición de una Ley Federal de Desarrollo Municipal, que en lo específico contemple las posibilidades del desarrollo municipal, tanto en la vida de sus -- Instituciones, como en las posibilidades de ampliar la participación - ciudadana.

Y en tercer lugar, reviste la mayor urgencia, la formación de un Consejo o Comisión Nacional de Defensa y Desarrollo Municipal, que dependiera directamente del Congreso Federal o de la Comisión Permanente en su caso, y que se constituyera en el organismo vigilante de protección a la Intitución Municipal, este Consejo estaría integrado por representantes de los Partidos Políticos y su directiva sería rotativa.

Derivándose de este Consejo Nacional, los municipios integrarían sin la intervención de los gobiernos estatales, Consejos de Desarrollo Municipal que se conformarían en la misma forma que el Consejo Nacional, -- esto es, con la representación de los Partidos Políticos, los que tendrían una función directa de supervisión en el cumplimiento de los ardenamientos constitucionales y federales sobre desarrollo municipal, - coadyuvaría en la organización del Servicio Civil de Carrera a Nivel - Municipal, impidiendo que grupos o individuos intentaran pervertir los fines de dicho Servicio, vigilando también que se cumpliera en el ni-- vel municipal el principio de representación proporcional.

Sobre este último punto, considero que es de suma importancia, que -- quedara plasmada en la Constitución y en la Ley Federal Reglamentaria del Artículo 115 Constitucional, la proporción en que debe intervenir la oposición en la elección de los Ayuntamientos.

A mi juicio, dos aspectos deben contemplarse prioritariamente, por -- principio, aumentar el número de miembros elegibles en los Ayuntamientos, no es posible considerar que diez o doce personas puedan repre-- sentar a la población de una ciudad de mas de medio millón de habitantes.

Y en segundo lugar, que se busquen formas de incrementar la representa-- ción de la oposición, una posibilidad podría ser, otorgar el sesenta -

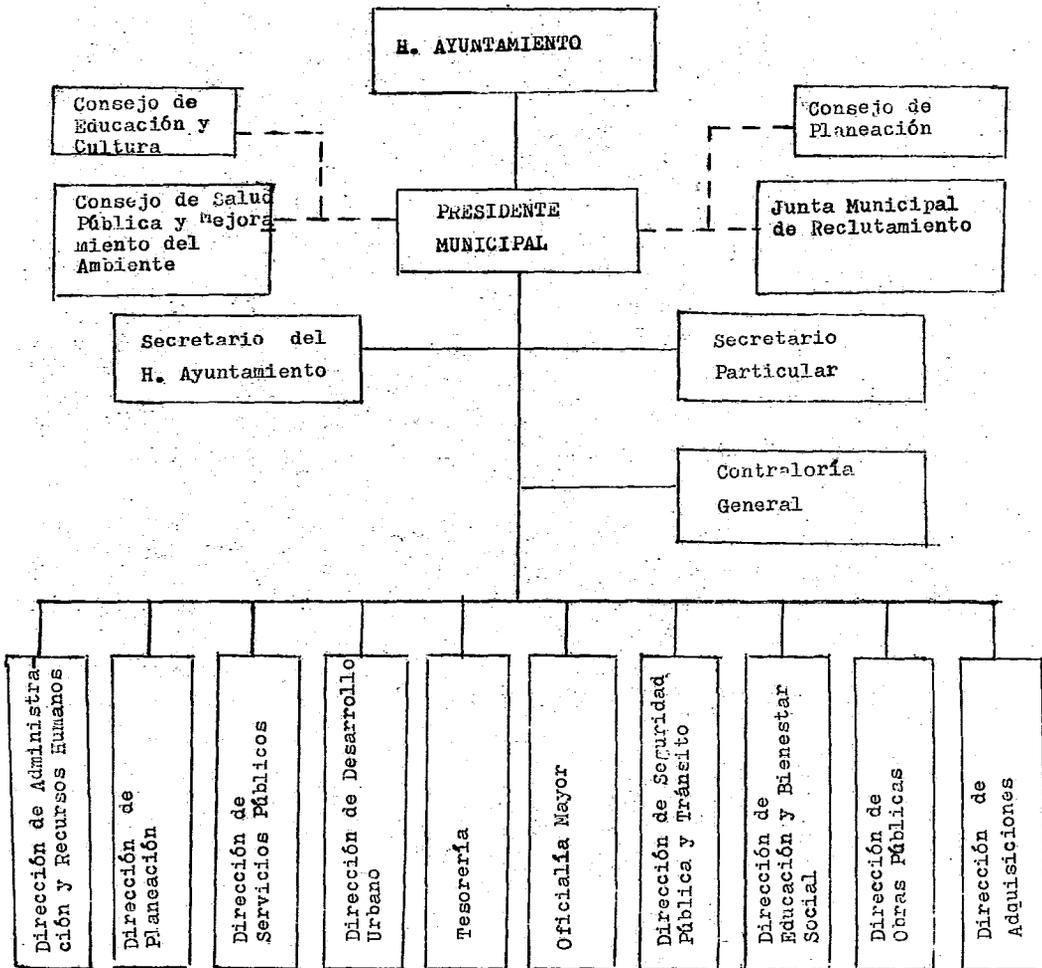
por ciento de los puestos del Ayuntamiento al partido que obtuviera - la mayoría relativa y el cuarenta por ciento restante otorgarlos a -- los partidos participantes en la justa electoral de acuerdo a los por centajes de votos obtenidos.

Entrando de lleno en el aspecto que más importa para los fines de este trabajo, debe mencionarse que todo intento de organización del Ser vicio Civil de Carrera a Nivel Municipal ha de sustentarse en un proce so de administración de recursos humanos.

Por ello, las fases de este proceso, la clasificación de los servido res municipales, servirán para hacer algunas consideraciones sobre lo que a mi juicio debe aplicarse para dar más factibilidad a este pro yecto que se propone.

Para obtener una perspectiva más clara de lo que podría ser el Servicio Civil de Carrera a Nivel Municipal, creo necesario esquematizar la estructura de un municipio en la forma usual en que se presentan éstas, - es decir, mediante un organograma.

En diferentes libros o manuales sobre el municipio aparecen organogramas con cierta variedad de estructuras organizacionales, no obstante lo anterior y considerando el trabajo que se está desarrollando, propongo el siguiente esquema para un municipio de 200 mil habitantes aproximadamente.



El número de Departamentos y la cantidad total de trabajadores municipales, será afectado por un proceso de incremento acorde al crecimiento poblacional del municipio, es pertinente señalar que una buena política de empleo por parte de las Autoridades Municipales, tenderá fundamentalmente a mantener el incremento de trabajadores dentro de límites aceptables; es decir, se evitaría un gigantismo burocrático que desafortunadamente ha sido la tónica de otros niveles de gobierno con las consecuencias ampliamente conocidas por todos.

En este papel esencial de control de las dimensiones del cuerpo burocrático, deberá tener un rol muy señalado la Dirección de Administración y Recursos Humanos en virtud de que a ella se le encomendaría la tarea de implementar el Servicio Civil de Carrera en el nivel municipal.

Se consideran servidores municipales a todas las personas que desarrollan una actividad remunerada en un municipio determinado.

Estos servidores municipales pueden dividirse en tres grupos principales:

I.- Autoridades

II.- Funcionarios

III.- Trabajadores Municipales

Los primeros derivan su posición de Autoridad de un proceso electivo y son, estrictamente hablando, los que por su capacidad de decisión fijan en el Ayuntamiento los planes, programas y políticas que éste desarrollará en el período para el que fué electo.

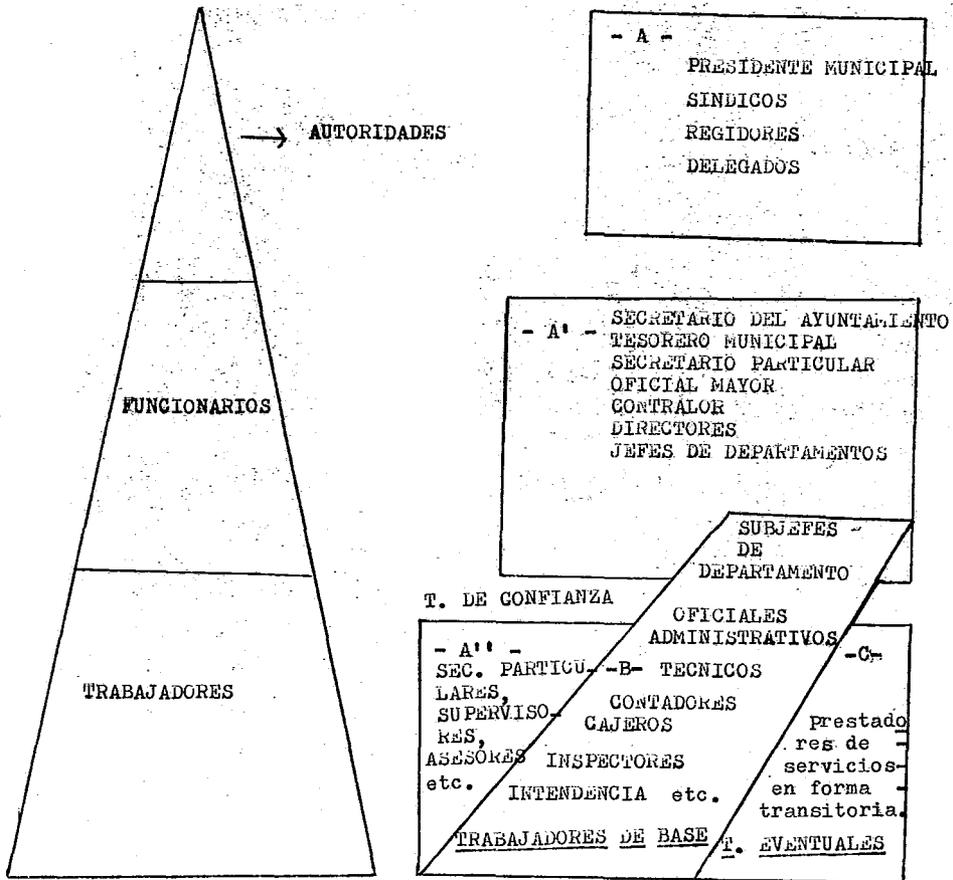
Los Funcionarios son servidores municipales de confianza que ocupan puestos de dirección en las diferentes áreas administrativas y tienen como principal tarea dirigir y llevar a la práctica las políticas y directrices marcadas por las Autoridades Municipales.

Los empleados o trabajadores municipales son aquellas personas que desempeñando puestos administrativos, técnicos, de supervisión, de inspección o de cualquier otra índole, ejecutan las actividades concretas de la administración municipal.

Este grupo de trabajadores se puede subdividir en tres subgrupos: De base, de confianza y eventuales.

Sobre el nivel de trabajadores de base ha de incidir todo proyecto que tienda a lograr el Servicio Civil de Carrera en los Municipios, se propone que el número de trabajadores de confianza y trabajadores eventuales, se reduzca en aras de conformar un cuerpo de servidores que sustentados en un riguroso sistema de administración de recursos humanos alcance los niveles de profesionalización, seguridad en el empleo y capacidad de servir con lealtad a los objetivos del desarrollo municipal.

Todo lo anterior podría quedar en la siguiente forma:



Como puede observarse en el esquema, el área que abarca a los trabajadores de base constituirá el cimiento o fundamento del Servicio Civil, su nivel de autoridad, llegaría hasta la subjeftatura de departamento, sin embargo, las ventajas o desventajas de señalar un nivel de mayor elevación no puede precisarse en un esquema teórico que necesitaría el apoyo que proporcionan situaciones concretas derivadas de la realidad municipal en diferentes regiones del país.

A mi modo de ver, es conveniente dejar un buen espacio en el área "A", de funcionarios que se desempeñen como administradores de confianza que dependan directamente de la autoridad del Presidente Municipal o en su defecto del Ayuntamiento en pleno, como podría ser la situación del contralor general.

Esta área de funcionarios coadyuvaría a hacer efectiva la administración municipal por su capacidad decisoria y ejecutiva y al mismo tiempo frenaría o rectificaría las posibles fallas del área "B" (Área del Servicio Civil de Carrera) controlando, supervisando e impidiendo hasta donde sea posible los vicios propios del burocratismo.

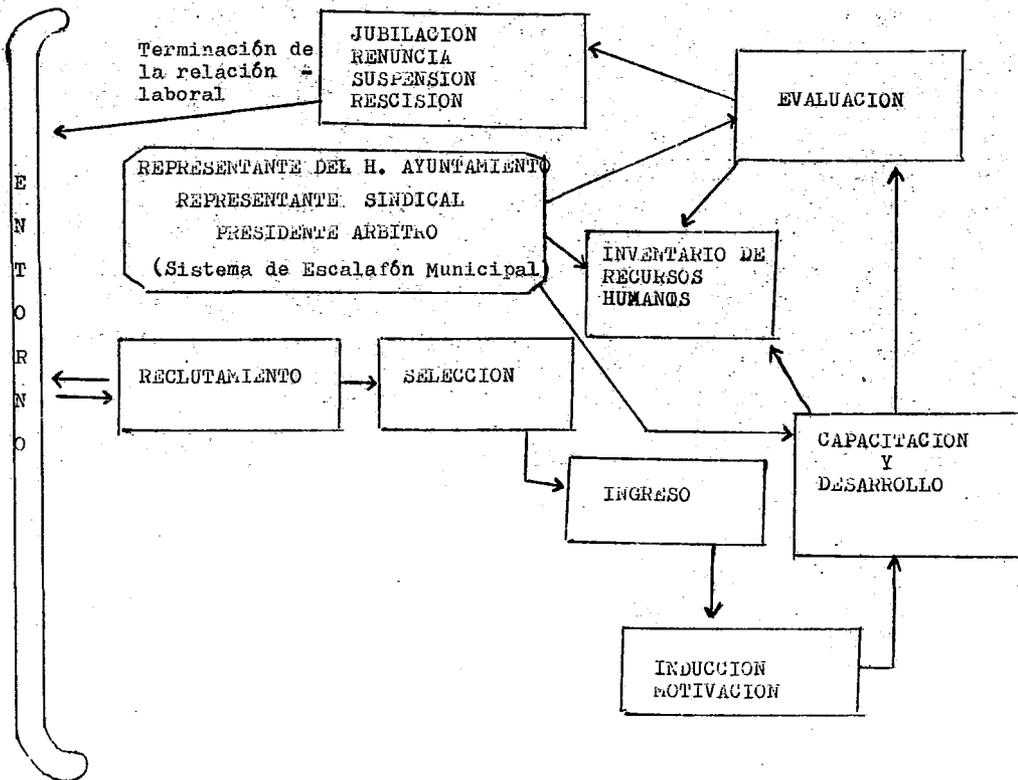
El área "A" de Trabajadores de confianza será de suma importancia por sus elementos de apoyo de las diferentes Direcciones y Departamentos, deberá ser sometida también a una escrupulosa supervisión sobre todo lo que se refiere a su tamaño, ya que si el Servicio Civil implica el uso eficiente de los recursos humanos a fin de evitar el gigantismo burocrático, esta directriz debe prolongarse en relación al área de trabajadores de confianza, de hecho, en la realidad se ha intentado en algunos casos frenar la influencia de determinados sindicatos en empresas paraestatales, aumentando excesivamente el personal de confianza con lo cual el remedio resulta tan funesto como la enfermedad.

El área "C" de trabajadores eventuales muestra una extensión menor que la del Servicio Civil y no podría ser de otra manera dado que se pretende que de esta área se produzca una corriente que acceda al Servicio Civil de Carrera, esto es, el área "C" debe ser el cimiento o al menos una de las instancias proveedoras de recursos humanos para el área "B".

Sería conveniente y de estricta justicia mantener reducida las dimensiones del área de trabajadores eventuales, implementar procedimientos que fortalecieran permanentemente el proceso que convirtiera a los trabajadores ---

eventuales en trabajadores de base, esto implicaría que en las etapas de reclutamiento y selección de personal para el servicio Civil de Carrera a Nivel Municipal, se considere de manera especial la antigüedad de aquellos trabajadores eventuales que hayan servido con eficiencia y dedicación al municipio, sin que esto naturalmente constituya el factor determinante de su selección.

Estimo que el cuadro que he explicado brevemente, permite entender objetivamente qué es lo que se pretende cuando se proyecta la organización del Servicio Civil de Carrera a nivel Municipal, no obstante falta desarrollar todo el proceso que serviría para conformar el cuerpo de servidores municipales, convencido de que esta tarea puede ser motivo de un trabajo sumamente amplio que podría presentarse realmente como un proyecto de organización de los recursos humanos; me propongo a continuación esquematizar cuales serían las fases fundamentales en la organización del Servicio Civil de Carrera a nivel Municipal.



- RECLUTAMIENTO.- Convoca, reúne e informa sobre plazas disponibles, tanto a personas ajenas al Ayuntamiento como a las personas que ya trabajan en él.
- SELECCION.- Aplicación de procedimientos que permitan escoger al personal idóneo.
- INGRESO.- Formalización de la relación laboral mediante nombramiento y fijación de la categoría inicial.
- INDUCCION Y MOTIVACION.- Introducción del trabajador a su puesto, proporcionándole información sobre condiciones de trabajo, derechos y obligaciones. Incentiviza al trabajador hacia sus tareas y fomenta el espíritu de grupo. Informa sobre retribución y prestaciones.
- CAPACITACION Y DESARROLLO.- Proporciona nuevos conocimientos, procedimientos y formas de trabajo, abriendo las posibilidades de desarrollar las capacidades del trabajador.
- EVALUACION.- Valora las tareas cumplidas aplicando los sistemas de medición más justos.
- INVENTARIO DE RECURSOS HUMANOS.- Su objetivo es ubicar al trabajador de conformidad a su rendimiento actual y proyectar sus posibilidades futuras.
- SISTEMA MUNICIPAL DE ESCALAFON.- Se integra con la representación sindical y del Ayuntamiento y un Presidente árbitro, electo por ambas partes. Dictamina las categorías que el trabajador va alcanzando.
- TERMINACION DE LA RELACION LABORAL.- Momento en que el trabajador deja de prestar sus servicios al Ayuntamiento por jubilación, renuncia, suspensión o rescisión.

Este sería a grandes rasgos el esquema de organización a que se sujetaría la administración de los recursos humanos del personal municipal.

Creo que en un punto del trabajo conviene repasar algunas posibles ventajas o desventajas que podrían desprenderse de la implantación del Servicio Civil de Carrera.

POSIBLES VENTAJAS

- 1).- Mejoramiento de los Servicios Municipales debido a un cambio motivacional en los servidores del municipio.
- 2).- Mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores que han servido al municipio, respecto a salarios, prestaciones y seguridad social para ellos y sus familiares.
- 3).- Mejoramiento en el desarrollo personal de los trabajadores al proporcionarles condiciones de estabilidad y posibilidades de profesionalización en sus actividades.
- 4).- Posibilidad de desterrar - influyentismo, caciquismo y otros vicios, al dar a los trabajadores la seguridad en la estabilidad de su empleo y la preponderancia de la institucionalidad y la ley.
- 5).- Posibilidad de mejorar los procesos democratizadores al mantener al cuerpo de servidores municipales al margen de los procesos electorales.
- 6).- Posibilidad de contrarrestar procesos de corrupción al dar al cuerpo de servidores el respaldo jurídico y la estabilidad en el empleo para cumplir tareas permanentes; cosa distinta ocurrirá con autoridades y funcionarios municipales.

POSIBLES DESVENTAJAS

- 1).- No mejoraría la prestación de servicios, antes al contrario la estabilidad en el empleo podría dar seguridad al trabajador a pesar de su indolencia e irresponsabilidad.
- 2).- Se incrementaría la prepotencia de los servidores municipales al sentirse seguros y apoyados por sus organizaciones sindicales.
- 3).- No existiría ninguna garantía de desterrar o disminuir el influyentismo y el caciquismo.
- 4).- No habrá condiciones de mejorar los procesos democratizadores en virtud de que los patrones de conducta política no podrían ser eliminados con cambios reformistas que no alteren la estructura del sistema.
- 5).- Una mejor organización de los servidores municipales podría traer como consecuencia un mayor peso político de la burocracia municipal como grupo de presión en las autoridades locales.

Como puede advertirse el tema que he desarrollado ofrece un carácter polémico en sumo grado, esto debe remitirnos a una concepción mucho más amplia de lo que debe significar para la Nación entera, acceder a niveles de modernización que impliquen forzosamente aumentar los procesos de democratizadores, procesos que deben traer aparejados una mayor participación y vigilancia de la sociedad civil, la cual deberá jugar un papel destacado en cualquier proyecto que apunte la formación del Servicio Civil de Carrera en cualquiera de los niveles de gobierno.

En mi opinión, deben reunirse cuatro condiciones básicas si se quiere implementar verdaderamente un Servicio Civil de Carrera a Nivel Municipal.

a) El Nivel Jerárquico hasta donde deben llegar los servidores municipales.

Este punto, puede ser considerado tal vez, el de mayor importancia; sobre todo, por las implicaciones de carácter político que subyacen en cualquier discusión en torno a la fijación del nivel más adecuado para los servidores municipales, en cuanto al punto terminal de su desarrollo profesional por un lado; por otro, la necesidad de que el cuerpo edilicio elegido pueda llevar a los puestos de decisión a un número suficiente de elementos que influyan sustancialmente en la marcha de la administración municipal.

Creo que el nivel más adecuado hasta donde debe llegar el Servicio Civil de Carrera a Nivel Municipal, es el de subjeftura de Departamento, para acceder a dicho nivel, se atendería fundamentalmente a la calificación por méritos y a la antigüedad, buscando que en el desarrollo profesional de los servidores municipales, concorra un sistema escalafonario que garantice plenamente a éstos, los juicios más justos en la calificación de sus capacidades y potencialidades.

Puede ser pertinente, que a ese nivel de subjeftura de los diferen---

tes departamentos puedan llegar a ser calificados dos o más elementos para proporcionar a los Ayuntamientos entrantes, la posibilidad de realizar la elección pertinente, los elementos no elegidos, se ubicarían en funciones subalternas sin perjuicio de su nivel de ingreso, el cual ya habría sido alcanzado por calificación escalafonaria; este esquema, lógicamente se adecuaría a las características intrínsecas de los diferentes municipios del país.

b) La Necesidad de Conformar un Inventario de Recursos Humanos y un Sistema Escalafonario.

Un segundo punto, que serviría como base de sustentación del Servicio Cívil, sería el inventario de Recursos Humanos, que en estrecha conexión con el sistema escalafonario, otorgaría a la administración Municipal, el conjunto de informaciones básicas sobre la totalidad de recursos humanos con que se cuenta.

Este inventario de Recursos Humanos, llevaría el control más exacto sobre aspectos cuantitativos en relación a los trabajadores, tanto por niveles jerárquicos como por áreas o sectores de la administración.

En cuanto al aspecto cualitativo, buscaría la integración de cuadros que proporcionen la información expedita y suficiente de los trabajadores municipales, sus niveles de preparación, así como las calificaciones que han recibido por el sistema escalafonario.

En este sentido, sería sumamente conveniente, fijar niveles de edades y potencialidades de desarrollo de los trabajadores que muestren una absoluta seguridad de convertir el servicio municipal en su actividad primordial, y lo demuestren por la responsabilidad en el cumplimiento de sus tareas, así como en el seguimiento del proceso de desarrollo laboral que promuevan las autoridades municipales.

En cuanto al sistema escalafonario, sería de desear, que constituyese para los trabajadores una institución, cuyo apego al derecho y a la equidad, proporcionen a los mismos, la seguridad de que por encima de cualesquier consideración, existirá el más completo apego a la calificación de méritos.

Pieza regular como lo es, el sistema escalafonario, debe contar con la representación de los trabajadores del Ayuntamiento en funciones.

Aquí, como innovación, considero de suma importancia que el Presidente temporal del Consejo de Desarrollo Municipal pudiera actuar también como Presidente del Sistema Escalafonario, debe considerarse que en el proyecto que se propone, el Presidente del Consejo de Desarrollo Municipal, será un puesto rotativo entre los representantes de los Partidos Políticos.

C).- La Etapa de Empleo.

Un tercer punto de gran importancia en el proyecto que presento, lo constituye la etapa de empleo, en la que el trabajador ya ha recibido nombramiento, previa presentación de los exámenes de admisión y oposición, que una comisión ex profeso determine o el propio Consejo de Desarrollo Municipal, en este último caso, el Consejo por su posición e integración, garantizaría la imparcialidad de los trámites de admisión de nuevos trabajadores.

El nombramiento, además de contener el puesto asignado, remuneración etc. deberá ser sumamente claro en la fijación de la categoría inicial del trabajador.

La inducción, permitirá al trabajador obtener toda la información necesaria, tanto en los aspectos de las tareas que habrá de desempeñar, como las motivaciones adecuadas que incrementen su interés en las posibilidades de convertir su trabajo en una carrera de servidor público. En este sentido, se deberán destacar los objetivos nacionales del desarrollo municipal, para que el nuevo servidor municipal entienda la trascendencia de su trabajo, deberán destacarse también, aquellos objetivos específicos del municipio o de la región, sustentados en la planeación nacional, todo ello con la finalidad de aumentar en el servidor municipal, su motivación e interés en las tareas que habrá de desarrollar.

Aunado a lo anterior, los Ayuntamientos Municipales, por medio de su-

Dirección de Administración o Departamento de Personal, desarrollarán los cursos de capacitación que permitan a los trabajadores municipales desempeñar con toda eficiencia, sus tareas actuales, y por otra parte los preparen también para los puestos vacantes de mayor jerarquía.

Estos cursos de capacitación tendrían valor escalafonario y se ubicarían en un corto período de su jornada laboral, deberán contener aspectos que tiendan a una mejora substancial de trato al público.

Es pertinente señalar, que esta fase podría conjuntar dos tipos de procesos de capacitación: Los internos y los externos.

En los primeros, se recurriría a elementos de la misma administración municipal, que aportaran su innegable experiencia en tareas específicas desarrolladas por mucho tiempo.

Los externos, que podrían adentrarse en la problemática del personal municipal, contando con la valiosa orientación de los capacitadores internos, podrían provenir de Instituciones de educación de nivel superior, tanto del municipio, si las hubiere, como de Universidades o Institutos estatales o de otra índole.

Todo lo hasta aquí señalado, constituye, si existe en la capacitación no un esfuerzo aislado o errático, sino un esfuerzo planeado con vistas a lograr una superación real en los trabajadores municipales, la fase del desarrollo; la cual, obviamente, sobrepasa con mucho el concepto de capacitación ya que en ella se busca, no solamente el incremento de la eficiencia o eficacia de los servidores municipales, sino una verdadera comprensión de las tareas que habrán de desempeñar; una certeza de que será el mérito y sólo el mérito, el que habrá de promocionar a los servidores del municipio.

Una seguridad de que el municipio sabrá entregar una cobertura de prestaciones y servicios de seguridad social para el trabajador y su familia que contenga las mismas prestaciones que tienen los trabajadores de los otros niveles de gobierno.

En este aspecto, y aunque no existen datos suficientes sobre la situación nacional de protección al servidor municipal, deberá oírse la opinión -

de los trabajadores municipales sobre su deseo o no de pertenecer a algunos de los organismos de seguridad social, o bien a algún otro - que surgiera con los recursos propios del municipio o del Estado.

El desarrollo de los recursos Humanos, plantea un cambio cualitativo en tales recursos, no es cuestión o no lo será, de la cantidad de -- cursos o licenciaturas alcanzadas por un servidor municipal, sino - una cuestión de entrega a una tarea, en donde exista en quien la desa rrolle, la convicción de su importancia y la seguridad de que el sis tema al que sirve, sabrá aplicar los medios mas idóneos y justos en la calificación de su desempeño y alentará el desarrollo de sus po tencialidades hasta el límite de su capacidad.

D).- El Cuadro de Valores que orientará la conducta del Servidor Mu nicipal.

Es también de suma importancia aludir a la normatividad que servirá para encuadrar las acciones del servicio Civil Municipal.

Dada la posición del conjunto de servidores municipales, que se cara cterizará por su posición de neutralidad en aspectos políticos en su condición de grupo, es necesario reconocer con realismo que esta posi ción neutral no será un hecho fácilmente alcanzable, la efervescencia política que presentan algunas áreas del país hacen mas difícil aún - el logro de este objetivo; no obstante lo anterior, esta característi ca esencial que se reclama de los servidores del gobierno municipa l, debe contemplarse como un proceso lento pero irreversible en el que necesariamente la sociedad civil y los organismos creados exprofe samente, jueguen un papel de considerable importancia.

En este sentido, el Consejo de Desarrollo Municipal, La Prensa, y --- otros medios ayudarán a mantener una actitud de vigilancia para que - se alcance el fin que se propone.

No debe omitirse que un cuadro de funciones claramente delimitadas -- que deben cumplir los trabajadores municipales, puede presentar fric ciones con el grupo político que tenga el poder municipal, si esto -- ocurriera, nada sería más adecuado, que los trabajadores municipales-

contaran con un esquema de valores que les permitiera actuar con la certidumbre de que sus acciones apegadas al Derecho, merecerán siempre el reconocimiento de los tribunales del Trabajo.

Este cuadro de valores, tendría como sustentación fundamental la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 115, - Constitucional, La Ley Reglamentaria que se expidiera sobre el mencionado artículo y porqué no, un nuevo apartado del Artículo 123 Constitucional que versara específicamente sobre derechos y obligaciones de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos Estatales y Municipales. Posiblemente esto último, pudiera ser interpretado, como una ingerencia del orden federal en las autonomías estatales, pero a mi juicio, los cambios constitucionales que aseguren la autonomía municipal el normal funcionamiento de su cuerpo de servidores, la participación política de la oposición; son de tal trascendencia que no puede ser dejado al libre arbitrio de fuerzas locales que estén comprometidas con la inmovilidad o el retroceso, es así, que éstos cambios pueden ser de orientación determinante en lo esencial, dejando aspectos particulares a las autonomías estatales.

El servidor municipal, deberá ser consciente de que en la Carta Constitucional, se encontrará siempre el sustento ideológico de su tarea, la convicción de que la nación es capaz de acceder a estadios de modernización, en los que la tecnocracia se ponga al servicio de las metas no alcanzadas aún por la revolución mexicana y que fueron, aunque no totalmente plasmadas por los protagonistas de la gesta de 1910, los anhelos de un pueblo por una Patria más justa en la libertad y la participación de todos los mexicanos.

Nada sería más reconfortante, para un servidor municipal, que el saber que en la medida de sus posibilidades se contribuye a alcanzar esos anhelos.

CONSIDERACION FINAL Y CONCLUSIONES.-

Considero que el fortalecimiento municipal al coincidir con el proceso de descentralización nacional y con la crisis económica de mayor -- envergadura sufrida por la nación en toda su historia, manifiesta una -- de las opciones más adecuadas que el sistema político mexicano tiene -- para dar salida a la intensa presión demográfica, económica y política -- que sufre el centro del país y que de hecho, lo ha convertido en una de -- las áreas de mayor tensión social y de mayor convulsividad en el pre- -- sente y más aún en el futuro.

Considero que este intento descentralizador es serio y de él pueden de -- rivarse magníficas oportunidades para incrementar el proceso democratiz- -- zador en el ámbito municipal o regional; estoy consciente de que esta -- posibilidad democratizadora produce el mayor rechazo por ciertos grupos -- de poder, cuyas concepciones políticas no les permiten aceptar la posibi- -- lidad de una alternancia en el poder y romper la nefasta tradición que -- expresa el lema: "De todas , todas ".

En embargo, la prolongación de una crisis, que no muestra por ahora, - -- alternativas de solución a corto plazo, convierte en un imperativo pro- -- fundizar los procesos democratizadores para que la Nación pueda acceder -- a un verdadero pluralismo político; en este sentido, es donde el munici- -- pio puede ser pieza clave en el esfuerzo para mejorar las relaciones po- -- líticas.

Rescatar al municipio de fuerzas retrógradas, hacerlo llegar a un nivel -- de modernización y de democracia, que de hecho y derecho se da en los - -- países adelantados, tendrá dos consecuencias trascendentales para la -- Nación Mexicana: Primeramente disminuirá la carga centralista que sopor- -- ta el sistema y en segundo lugar incrementará la participación ciuda- -- dana en el ámbito local con una mejor y más justa distribución de recur- -- sos.

Organizar el municipio, implicará darle lo que en estricto derecho de- -- bió concedérsele desde la promulgación de la Constitución del 17.

Organizar el municipio presupone, además de pensar en implementar un - buen número de leyes y acciones, fijar la atención en los miles de - servidores municipales, que por años han entregado lo mejor de sus vidas en el servicio de sus llamadas patrias chicas.

Dar a estos servidores municipales, todas las condiciones de profesionalidad y el cuadro básico de sus derechos laborales, para ponerlos al mismo nivel de los servidores federales o estatales, es dar al municipio, uno de los sustentos básicos de su desarrollo, además de realizar un acto de estricta justicia hacia esos fieles servidores de la Nación.

He hablado con una gran cantidad de personas, que están involucradas - con los trabajadores municipales, algunos consideran que el Servicio - Civil de Carrera, de hecho ya existe en las grandes ciudades, otros - opinan que en los municipios pequeños, este Servicio Civil no funciona ría, aún cuando no pudieron precisar los argumentos que reforzaban sus afirmaciones, otro grupo considerable, ignora totalmente lo que es el Servicio Civil y las bondades que esta modalidad de la administración - pública puede reportar, para los trabajadores y la sociedad.

Pero en la mayoría de los casos analizados, pude captar la necesidad - de hacer de la vida local un nuevo punto de apoyo del pacto que los me xicanos nos hemos dado, y que nunca peligrará más, que cuando las fuer-- zas externas o internas, quieren ver a la Nación, sumida en convulsio- nes sociales.

En atención a todo lo anterior, considero que para hacer una realidad - el fortalecimiento municipal, debe:

Primero.- Las reformas constitucionales, tal como lo señalé en el ca- pítulo sexto, a pesar de que abordan un ámbito considerable de cambios, no son suficientes.

Segundo.- Considerando el punto anterior y el contenido del capítulo - mencionado, deben reformarse una vez más, el Artículo 115 Constitucio- nal, para lograr plasmar en él, cambios más sustanciales, que fortalez- can definitivamente al municipio en todos los órdenes.

Tercero.- Se estudie y promulgue, una Ley Federal, reglamentaria del - Artículo 115 Constitucional, que a nivel nacional dé al municipio las - facultades jurídicas que fortalezcan su desarrollo.

Cuarto.- Se cree, una Comisión Nacional de Desarrollo Municipal, que dependa del Congreso de la Unión y la Comisión Permanente en los recessos de éste, que cuente con la representación de todos los partidos y sirva para supervisar el respeto a los preceptos constitucionales y-o federales que se relacionan con el ámbito municipal.

Quinto.- De conformidad con lo tratado en el Capítulo Séptimo, se implemente el Servicio Civil de Carrera a Nivel Municipal, considerándolo no como una panacea que resolverá la mayoría de los problemas municipales; pero sí como un factor que puede contribuir substancialmente a mejorar la vida municipal.

Sexto.- Se desarrolle a la mayor brevedad posible, la organización del Servicio Civil de Carrera, en veinte o treinta municipios que se tomarían como municipios-piloto, en diferentes regiones del país, para implementar en ellos, cambios substanciales en la administración municipal.

Séptimo.- Se otorgue a los servidores municipales, que aún no están bajo la protección de algún organismo de seguridad social, el elegir su incorporación en alguno de los existentes o en la organización de organismos que dependieran de los mismos municipios o del gobierno estatal.

Octavo.- Se preste toda la ayuda posible, por parte del gobierno federal al desarrollo de sistemas de organización y métodos que los municipios demanden.

Noveno.- Se incremente, el número de miembros de los Ayuntamientos para lograr una mayor representatividad de los miembros de los cuerpos edilicios.

Décimo.- Se acepte, con una concepción política de mayor amplitud, los retos y dificultades políticas que se derivarán de una auténtica democratización municipal.

Décimo Primero.- No será posible, hablando con seriedad, intentar el desarrollo del Servicio Civil de Carrera a Nivel Municipal, y al mismo tiempo tratar de conformar federaciones sindicales integradas a los partidos políticos que se disputan el poder; por ello debe ratificarse la convicción de que los servidores municipales no participen como partido o grupo en los procesos electorales.

A N E X O S

A N E X O †

Questionario aplicado en ocho municipios,
en el año de 1985.

Partiendo de la premisa básica, de que este Trabajo, no tiene un enfoque metodológico empírico, y por lo mismo no basa ninguna de sus conclusiones, en la cuantificación de respuestas de alguna técnica de campo, se quiso sin embargo, conocer la opinión de algunas autoridades municipales, sobre la implementación del Servicio Civil de Carrera en el nivel municipal, para ello se tomaron siete municipios del Estado de México y uno del Estado de Chihuahua.

Este Trabajo se realizó entre los meses de Abril a Noviembre de 1985.

Número de Orden	MUNICIPIO	PARTIDO POLITICO	RESPONDIO EL CUESTIONARIO.
1.-	Cuautitlán Edo. México.	PRI	Prof. Gregorio Acevedo Beltrán, DIRECTOR DE PERSONAL.
2.-	Melchor Ocampo, México.	PAN	C. Demetrio Alfaro Guerra, PRESIDENTE MUNICIPAL.
3.-	Teoloyucan, México.	PRI	Lic. Fortino Vargas López, PRESIDENTE MUNICIPAL.
4.-	Tepotzotlán, México.	PRI	Lic. Rafael García Castillo y Cruz, SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO.
5.-	Tultepec, México.	PRI	Lic. Joel Rodríguez Pandoza, SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO.
6.-	Naucalpan, México.	PRI	C. Elisa Maldonado García, JEFA DEL DEPTO. DE PERSONAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN.
7.-	Chihuahua, Chih.	PAN	C. Luis H. Alvarez, PRESIDENTE MUNICIPAL.
8.-	Tlalnepantla, México.	PRI	C.C.P. Juan Arturo Soto Obregón, DIRECTOR DE PLANIFICACION.

	CUASTITLAN	M. OCAMPO	TEOLOYUCAN	TEPOTZOTLAN	TULTEPEC	NAUCALPAN	CHIHUAHUA	TLALNEPANTLA
¿Ha tenido durante su gestión administrativa problemas con alguno o algunos de los trabajadores municipales?	Ninguno hasta el momento	Sí, dos despidos.	Ninguno hasta el momento	Sin respuesta.	Ha habido despidos, cambios y conciliaciones.	Ha habido cambios, despidos y conciliaciones.	Ha habido despidos, cambios y conciliaciones.	Fundamentalmente se busca la conciliación.
¿Cuántos trabajadores realizan funciones de Oficiales administrativos?	25	12	20	12	15	180	300	200
¿Cuántos están encargados de la seguridad pública, tránsito y juzgados municipales?	4 en los juzgados municipales	2 de tránsito, 18 - policías y un secretario	23	21	12	1200 en seguridad pública. 12 en el juzgado municipal.	545 policías Tránsito no es municipal a pesar de las reformas al Artículo 115. No hay juzgado municipal	Tránsito depende del Estado. Los juzgados municipales han sido suprimidos. Se cuenta con un batallón de alta fuerza de 500 elementos mas el mando.
¿Cuántos trabajadores realizan actividades de inspección o de otra índole fuera de las oficinas?	12	2	7	1	8	120	75	2500 aproximadamente.

	CUAUTITLAN	M. OCAÑO	TEOLOYUCAN	TEPOTZOTLAN	TULTEPEC	NAUCALPAN	CHIHUAHUA	TLALNEPANTLA
¿Cuál es el presupuesto municipal para el año de 1985?	575 Millones	6 5 Millones	91 Millones	260 Millones	115 Millones	No se proporcionó información.	2324.6 Millones	6629 Millones
¿Cuántos trabajadores tiene el municipio?	365	60	80	119	89	4055	1970	2771 De los cuales: 850 son de base, 100 de confianza y el resto supernumerarios.
¿Están los trabajadores del municipio bajo la protección de algún organismo de seguridad social?	Sí, en el ISSEMYM	ISSEMYM	ISSEMYM	ISSEMYM	ISSEMYM	ISSEMYM	Se cuenta con el Instituto Municipal de Pensiones que otorga a los trabajadores prestaciones sociales, económicas y servicio médico.	ISSEMYM
¿Qué porcentaje del presupuesto absorbe el pago de la nómina municipal?	Aproximadamente el 20 %	20 a 25 %	40 %	25 %	13.9 %	No hubo respuesta	47 % Aproximadamente.	25 %

¿Qué opina sobre la posibilidad de implementar el Servicio Civil de Carrera en el Nivel Municipal?

R E S P U E S T A S

CUAUTITLAN, MEX.

Es posible implementar el Servicio Civil de Carrera pero en Municipios con características metropolitanas.

MELCHOR OCAMPO, MEX.

Si se puede, pero hay subdesarrollo; los del PRI, piden que los trabajadores municipales sean de su partido. Sería necesario que los Ayuntamientos no se metieran con la ideología de los trabajadores y que éstos no divulgaran las tareas de un Ayuntamiento distinto del PRI.

TEOLOYUCAN, MEX.

Se lograrían abatir improvisaciones, malos tratos que se generan por desconocimiento o --inexperiencia.

TEFOTZOTLAN, MEX.

Seguramente favorecería el nivel profesional de los trabajadores públicos municipales, el cual es en la actualidad, sumamente precario.

TULTEPEC, MEX.

Es positivo y necesario para evitar - que en cada cambio de autoridades o - representantes populares, los diferentes sectores que integran la administración, se desgajen y provoquen desestabilización.

NAUCALPAN, MEX.

Esto traería consigo la estabilidad - aparente en los trabajadores y en consecuencia en sus funciones. Al tenerlos empleados más tiempo en su trabajo es decir, mas contacto con sus funciones, tendrían un mejor aprovechamiento del tiempo y un nivel de preparación más alto.

CHIHUAHUA, CHIH.

La inamovilidad de los Servidores Públicos a cualquier nivel de gobierno debe ser un objetivo fundamental por realizar en la administración pública. El reglamento que fija las condiciones generales de trabajo para los trabajadores el servicio municipal y/o Ayuntamiento de Chihuahua, así lo establece en su Artículo 24.

TLALNEPANTLA, MEX.

En Tlalnepantla, desde hace 50 años está implementado el Servicio Civil de Carrera hasta el nivel de Subjefe de Departamento.

¿Considera que el Servicio Civil de Carrera a Nivel Municipal puede contribuir a la Democratización de los procesos electorales en este nivel?

R E S P U E S T A S

CUAUTITLAN, MEX.

Sí contribuye a la democratización de los procesos electorales, ya que permitirá que el personal de una determinada dependencia, sea autónomo en sus decisiones políticas.

MELCHOR OCAMPO, MEX.

Muy poca influencia.

TEOLOYUCAN, MEX.

Sí porque existirían personas con capacidad y ética profesional y conocedoras del aspecto doctrinario y dogmático de la Ley.

TEPOTZOTLAN, MEX.

Probablemente contribuiría a evitar la tradicional "cargada" con el bueno, al saber que cuenta con el empleo asegurado.

TULTEPEC, MEX.

Sí, porque con la experiencia que se adquiere en el proceso electoral, el funcionario consolidará su visión y se evitarán los ataques a las Instituciones pues habría gente capaz y profesional.

NAUCALPAN, MEX.

La inamovilidad de los trabajadores difícilmente determinará el resultado de un proceso electoral, esto es al contrario.

CHIHUAHUA, CHIH.

Sí, porque al tener el trabajador seguridad y estabilidad en su trabajo, podrá decidir libremente el partido y los candidatos por quien votar.

TLALNEPANTLA, MEX.

El proceso electoral es democrático por mandato Constitucional.

¿Cuáles son las Direcciones y Departamentos de este Municipio?

R E S P U E S T A S

CUAUTILAN, MEX.

6 Direcciones: Dirección de --
Administración, Dirección de --
Bienestar Social; Dirección de --
Seguridad Pública, Dirección de --
Finanzas, Dirección de Servicios
Municipales y Dirección de Desa-
rrollo Urbano y Obras Públicas.

MELCHOR OCAMPO, MEX.

La Secretaría del Ayuntamiento -
y la Oficialía Mayor, coordinan-
las Comisiones de Rastro, Mercadeo,
Agua Potable, Alumbrado, Jardines
y Panteones, Obras Públicas
Educación, Fomento Forestal y -
Agropecuario.

TENOYOUCAN, MEX.

Dirección de Contraloría,
Dirección de Obras Públicas,
Dirección de Servicios Públicos,
Secretaría Municipal,
Departamento de Tesorería,
Departamento de Policía Preventiva.

TEPOTZOTLAN, MEX.

SECRETARÍA MUNICIPAL,
Tesorería,
Obras y Servicios Públicos,
Educación, Cultura y Bienestar,
Fomento Económico,
Comandancia de Policía,
Oficialía del Registro Civil.

TULTEPEC, MEX.

Dirección del Registro Civil,
Dirección del Sistema Municipal de Agua
Potable,
Dirección de Obras Públicas y Desarrollo
Urbano.

NAUCALPAN, MEX.

Dirección de Programación y Presupuesto
Dirección de Administración,
Dirección de Desarrollo Urbano, Obras Públicas
y Ecología.
Dirección de Servicios Públicos,
Dirección de Agua y Saneamiento,
Dirección de Promoción de Obras,
Dirección de Fraccionamientos y Colonias,
Dirección de Fomento Económico,
Dirección de Cultura y Fomento Deportivo
Dirección de Comunicación Social,
Dirección de Educación.

CHIHUAHUA, CHIH.

Secretaría del Ayuntamiento,
Oficialía Mayor,
Tesorería,
Dirección de Seguridad Pública,
Dirección de Obras Públicas,
Dirección de Servicios Públicos.

TLALNEPANTLA, MEX.

Dirección de Administración,
Dirección de Planificación,
Dirección de Desarrollo Urbano,
Dirección de Servicios Públicos,
Dirección de Seguridad Pública
Dirección de Bienestar Social,
Secretaría Municipal,
Tesorería Municipal.

Además de los Servicios Públicos determinados en la Constitución: Agua Potable, Alumbrado, Limpia, Mercado y Abasto, Panteones, Rastro, Calles, Parques y Jardines, Seguridad Pública y Tránsito, ¿qué otros servicios ha determinado la legislatura local?

R E S P U E S T A S

CUATITLAN, MEX.

Bienestar Social a través de Educación, Deporte, Cultura y Salud.

MELCHOR OCAMPO, MEX.

No hay más servicios fuera de los señalados.

TEOLOYUCAN, MEX.

De apoyo en Asesoría, Gestoría, Programas de Control Natal, Cursos de Relaciones Humanas, Alfabetización.

TEPOTZOTLAN, MEX.

Embelllecimiento y Conservación de Poblados y Centros Urbanos, Conservación de Obras de Interés-Social, Servicio de Atarjeas.

TULTEPEC, MEX.

Nos falta desarrollar la Seguridad Pública Mercado y Abasto, Rastro y Centros Deportivos.

NAUCALPAN, MEX.

Asesoría Gratuita, Bolsa de Trabajo, Bibliotecas.

CHIHUAHUA, CHIH.

Tránsito y Agua Potable no son Servicios Municipales, no obstante las ya referidas reformas al Artículo 115 Constitucional; los demás servicios que se mencionan en la pregunta son los que regula el Código Municipal vigente en el Estado de Chihuahua.

TLALNEPANTLA, MEX.

Ninguno más.

¿Tiene el Municipio empresas Paramunicipales? ¿Cuáles son?

R E S P U E S T A S

CUAUTITLAN, MEX.

Una Granja Avícola y Una Empresa de Informática - en sociedad con otros Municipios.

TULTEPEC, MEX.

Ninguna.

MELCHOR OCAÑO, MEX.

Una Fábrica de Tabicón (que no ha producido - Ganancias)

NAUCALPAN, MEX.

Una Tabiquera.
Una Fábrica de Tinacos de Plástico
Cuatro tiendas populares.

TEOLOXUCAN, MEX.

No tiene.

CHINUAUA, CHIN.

No hay "empresas Paramunicipales pero el municipio cuenta con un Organismo Descentralizado, El - Instituto Municipal de Pensiones.

TEFOZOTLAN, MEX.

Ninguna.

TLALNEPAPAN, MEX.

Dos Empresas Paramunicipales, Una de Informática y un Estacionamiento.

En su opinión, ¿Hasta qué nivel administrativo debe llegar el personal municipal sujeto al Servicio Civil de Carrera?

R E S P U E S T A S

CUAUTITLAN, MEX.

No debe existir un nivel de mando para los empleados municipales ya que estos puestos deben reservarse a personas de confianza.

TOLTEPEC, MEX.

Más que un nivel, el problema es de formación de los servidores municipales, es decir, servidores que comprendan la problemática de su comunidad, siendo participes en la solución de los problemas y evitando el burocratismo.

MELCHOR OCAÑO, MEX.

No hay posibilidad de fijar actualmente el nivel a que deben llegar los empleados municipales.

NAUCALPAN, MEX.

No fué contestada la pregunta concretamente. Opinando que los empleados municipales, deben tener una preparación de nivel medio superior o una Carrera Técnica.

TEOLCUCAN, MEX.

No hubo respuesta concreta a esta pregunta, pero se opinó que la preparación académica del personal debe ser del nivel de Licenciatura.

CHILCANUA, CHI.

El Personal Municipal sujeto al Servicio Civil de Carrera, debe llegar hasta el nivel de encargado de Sección.

FROTZOPLAN, MEX.

Tercer Nivel, después de los Puestos Ejecutivos y de Dirección.

TLALNEPANTLA, MEX.

Hasta Subjefe de Departamento.

¿Se está aplicando en el Municipio la Reforma Política que permite la representación proporcional de la oposición en el Ayuntamiento?

R E S P U E S T A S

CUAUTITLAN, MEX.

Sí se está aplicando, el Sexto Regidor pertenece al partido - Acción Nacional.

TULTEPEC, MEX.

Sí se está aplicando.

MELCHOR OCAMPO, MEX.

Sí se está aplicando la Reforma Política.

NAUCALPAN, MEX.

Sí se está aplicando. En los Regidores, tienen los partidos de oposición a sus representantes.

TEOLOYUCAN, MEX.

Sí se está aplicando.

CHIHUAHUA, CHIH.

Sí, con las deficiencias que existen en el sistema electoral mexicano.

TEPOTZOTLAN, MEX.

Sí, se cuenta con un Regidor - de representación Plurinominal.

TLALNEPANTLA, MEX.

Sí.
De los 15 miembros del Ayuntamiento - el Presidente Municipal, Dos Síndicos y 12 Regidores, están representados - los partidos: PDM, PAN, PST.

¿Se han desarrollado algunos cursos de capacitación y de desarrollo profesional para los trabajadores municipales?

R E S P U E S T A S

CUAUTILAN, MEX.

Sí se han desarrollado estos - cursos ya que el Gobierno del -- Estado otorga esta capacitación.

TULTEPEC, MEX.

Si se han desarrollado estos cursos.

MELCHOR OCAMPO, MEX.

No se han desarrollado ese tipo - de cursos

NAUCALPAN, MEX.

En Agosto de 1985 se desarrollaron - cursos para todo el personal.

TEOLOYUCAN, MEX.

Sí, se han desarrollado cursos - de superación personal, de relacio nes humanas y de orientación ha cia el público.

CHIHUAHUA, CHIH.

Sí se han desarrollado cursos, 21 - cursos en 1984 y hasta Abril de 1985, - 7; especialmente de desarrollo humano y específicos para las áreas de traba jo.

TEPECOTLAN, MEX.

En principio, el Gobierno del Esta do los ha ofrecido a Directivos.

TLALNEPANTLA, MEX.

Sí.
Tanto bajo la responsabilidad del Muni cipio como en coordinación con el Go bierno del Estado.

De establecerse el Servicio Civil de Carrera a Nivel Municipal ¿Cómo cree - Usted que podría integrarse una comisión de escalafón en este nivel?

¿Cómo la integraría?

R E S P U E S T A S

CUAUTITLAN, MEX.

En este municipio no sería posible establecer el Servicio Civil de Carrera por el tamaño del mismo.

TULTEPEC, MEX.

La Comisión escalafonaria se integraría de acuerdo a las características y exigencias de cada área administrativa.

MELCHOR OCAMPO, MEX.

La Comisión de Escalafón deberá contar con representantes del Ayuntamiento y representantes de los trabajadores; cinco gentes como máximo.

NAUCALPAN, MEX.

Esta Comisión dependería de la situación de los empleados y del municipio.

TEOLOYUCAN, MEX.

No se dió respuesta a esta pregunta.

CHIHUAHUA, CHIL.

El Reglamento que fija las condiciones generales de trabajo para los trabajadores al servicio del Municipio y/o Ayuntamiento de Chihuahua, tiene un capítulo especial a este respecto, que establece una Comisión Mixta de Escalafón, con dos representantes de la Administración y dos del Sindicato, quienes designan un árbitro de acuerdo con el propio reglamento.

TEPOTZOTLAN, MEX.

Se integraría esta Comisión Escalafonaria, con dos representantes de los trabajadores y dos del Ayuntamiento.

TLALNEPANTLA, MEX.

Una Comisión Mixta, integrada por representantes del Sindicato y el Ayuntamiento.

ANEXO II.-

Entrevista concedida por el C. Lic. Tiburcio Terán Rosas, Secretario General de la Sección Naucalpan, del Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio de los Poderes, Municipios e Instituciones descentralizadas del Estado de México. (S U T E Y M).

¿ En qué año se formó este Sindicato de Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado de México?

R.- En el año de 1939.

En la República Mexicana, tal vez existen muchos Municipios cuyos trabajadores no están sindicalizados, ¿Sabe Usted, si al formarse este Sindicato, otros Estados tenían ya este tipo de organización?

R.- Si, algunos de los Estados que podrían mencionarse son: Veracruz, Morelos, Michoacán, Querétaro, Coahuila.

Los Trabajadores de todos los municipios del Estado de México, están adheridos a este Sindicato?

R.- No, existen algunos trabajadores al servicio de los Ayuntamientos, que aún no pertenecen a esta organización sindical.

Sr. Lic. Terán Rosas, ¿No le parece que resulta difícil lograr hacer compatible la existencia de un Sindicato Estatal de Trabajadores Municipales, con la autonomía que jurídicamente tiene cada Municipio? En este sentido, ¿No sería mas conveniente una Federación de Sindicatos Municipales?

R.- No, en virtud de que por el número de afiliados con que cuentan algunos municipios, quizás estos se verían un tanto débiles.

Tengo entendido, que ya se ha formado una confederación de trabajadores que prestan sus servicios a los municipios de diferentes Estados de la República, Su Sindicato ¿Pertenece a esa Confederación?

R.- Si Pertenecemos.

De pertenecer este Sindicato a alguna federación de trabajadores de carácter Estatal o Federal, ¿Está adherido por esta razón al partido en el poder?

R.- No exactamente adherido, pero sí se tiene una participación directa.

El Servicio Civil de Carrera en cualquiera de los niveles de gobierno, presupone a mi juicio, la existencia de un cuerpo de servidores al margen del juego político, no afiliados como asociación a ninguno de los partidos que compiten por el poder. En este sentido, ¿Cree Usted conveniente o no que los trabajadores de un Sindicato que presta sus servicios a los Estados o Municipios, se mantenga en las condiciones señaladas anteriormente?

R.- Creo, que un sindicato afiliado a un partido, aun cuando su línea sea parti-

- 3 -

dista, si podría mantener su neutralidad, si ganara otro partido.

En un Municipio del Estado de México, en donde gobierna el partido Acción Nacional, se me informó que uno de los principales problemas que tuvieron las nuevas autoridades, fué la actitud sectaria y partidista de un buen número de trabajadores municipales, ¿Qué opina al respecto?

R.- Que políticamente se tienen todas las libertades y por ello, estos trabajadores manifestaron su rechazo al partido triunfador, por otro lado, creo que lo principal, lo realmente importante, son los intereses de la clase trabajadora, es decir, asegurar que los derechos laborales se mantengan vigentes.

En la administración municipal actual de Naucalpan, ¿Cuántos de los trabajadores pertenecen al Sindicato y cuántos son de confianza?

R.- Aproximadamente hay 4,000 Trabajadores al servicio del Municipio de Naucalpan, de los cuales, 1,200 están sindicalizados.

¿Hasta qué nivel de la administración municipal en atención a la responsabilidad de sus funciones, pueden acceder los trabajadores sindicalizados del municipio?

R.- Hasta la subjeatura de Departamento.

¿No existe el peligro de un gigantismo burocrático en el municipio de Naucalpan?

R.- No.

¿Cómo se efectúa el reclutamiento de nuevo personal en este municipio?

R.- Primordialmente se atiende al sentido de responsabilidad, a la experiencia previa y abviamente, que los ideales de los aspirantes no sean antagónicos a los fines de la organización.

¿Existe una Comisión de Escalafón en el Municipio de Naucalpan? De ser así, ¿Cómo se integra?

R.- Actualmente no está integrada todavía, pero en breve lo estará a través de un representante de la comisión escalafonaria del Comité Ejecutivo Estatal, un representante del Comité Seccional y un representante del Ayuntamiento.

¿Cree Usted que sea conveniente que exista una Ley Federal de Desarrollo Municipal?

R.- Sí, sería conveniente.

¿Cree Usted conveniente también, que se legisle para crear un nuevo apartado en el Artículo 123 Constitucional que regule las relaciones entre los trabajadores Estatales y Municipales?

R.- Sí, sería conveniente, sobre todo para defender mejor los derechos de los trabajadores.

Tengo entendido que en el trienio pasado, se dió una situación laboral conflictiva que casi los llevó a la huelga, ¿Es cierto? ¿Se ha utilizado este recurso de lucha sindical en el pasado?

R.- Hubo un emplazamiento a Huelga, pero no se llegó a efectuar.

¿Ante qué junta ventilan sus problemas laborales?

R.- Ante el Tribunal de Arbitraje del Estado de México.

¿Si estuviera en sus manos dictar algunas medidas al respecto, ¿Cómo mejoraría el desarrollo de los Sindicatos Municipales?

R.- En mi opinión, no soy la persona adecuada para externar una idea al respecto, ya que nuestro sindicato no es municipal, es una organización en donde la máxima dirigencia radica en el Comité Ejecutivo Estatal.

A N E X O I I I . -

El Artículo 115 Constitucional y sus reformas.

El Municipio en el Artículo 115 Constitucional, en su texto original de 1917.-

- I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna Autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

- II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

- III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

El Municipio en el Artículo 115 Constitucional, en la Reforma realizada durante el régimen del Lic. José López Portillo (1976-1982).

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera

que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y-

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente....

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil o mas habitantes.

IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

V.- Cuando dos o mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

El Municipio en el Artículo 115 Constitucional, en la Reforma efectuada al inicio del régimen del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraran en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua potable y alcantarillado
- b).- Alumbrado público
- c).- Limpia
- d).- Mercados y centrales de abasto
- e).- Panteones
- f).- Rastro
- g).- Calles, Parques y Jardines
- h).- Seguridad pública y tránsito,
- i).- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), no concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

- Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.
- VI.- Cuando dos o mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.
- VII.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.....
- VIII.- De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.
- IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.
- X.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

B I B L I O G R A F I A

- Angeles Luis
Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana
Ediciones El Caballito, 1982, México.
- Basañez Miguel
La Lucha por la Hegemonía en México
1968-80, Siglo XXI Editores, 1983, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
1985, Editorial Porrúa.
- Córdova Arnaldo
La Formación del Poder Político en México
Editorial ERA, 1982, México.
- Cosío Villegas Daniel
El Sistema Político Mexicano
Cuadernos de Joaquín Mortiz, México.
- Duverger Maurice
Instituciones Políticas y Derecho Constitucional
Ediciones ARIEL, 1970.
- El Desafío Mexicano, varios autores
Ediciones Océano, 1982, México.
- Furtado Celso
Teoría y Política del Desarrollo Económico
Siglo XXI Editores, México.
- Giménez Gilberto
Poder, Estado y Discurso
1983, UNAM, México.
- González Casanova Pablo
La Democracia en México
Ediciones ERA, 1965, México.
- Hansen D. Roger
La Política del Desarrollo Mexicano
Siglo XXI Editores, 1980, México.
- Kaplan Marcos
Estado y Sociedad
1980, UNAM, México.
- Kelsen Hans
Compendio de Teoría General del Estado
Editora Nacional, 1974, México.

- 51
- Leal Juan Felipe
Estado, Burocracia y Sindicatos
Ediciones El Caballito, 1982, México.
- Marx, Engels
Obras Escogidas
Editorial Progreso, Moscú.
- Mc. Gregor Burns, James
Gobierno Presidencial
Limusa Wiley, 1967, México.
- Miliband Ralph
El Estado en la Sociedad Capitalista
Siglo XXI Editores, 1983, México.
- Moreno Sánchez Manuel
Crisis Política de México
Editorial Extemporáneos, 1970, México
- Nacionalismo Revolucionario
Ediciones del PRI, México.
- Palenzuela A.
¿Cuál es el pensamiento de la Iglesia respecto de la Política?
Editorial La Gaya Ciencia, 1976, España.
- Portantiero Juan Carlos
Selección los textos
La Sociología Clásica, Durkheim y Weber
Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1977.
- Poutlanzas Nicos
Estado Poder y Socialismo
Siglo XXI Editores, 1983, México.
- Publicación, Momento Económico No. 1
Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM
Diciembre de 1983, México.
- Revel Jean Francois
Ni Marx ni Jesús
EMECE Editores, 1971, Argentina
- Revista Cuadernos Políticos No. 6
Octubre-Diciembre 1975
Ediciones ERA, México.
- Revista de Estudios Políticos No. 1
Abril-Junio 1975
UNAM, México.

- Revista Historia y Sociedad No. 17
1978, México.
- Revista Mexicana de Sociología
Vol. XLI No. 3
Septiembre 1979, UNAM, México.
- Revista Mexicana de Ciencia Política No. 61
UNAM, México.
- Revista Nexos No. 71
Noviembre 1983, México.
- Revista Nexos No. 78
Junio de 1984, México.
- Revista Proceso
No. 282, Marzo 1982, México.
- Revista Punto Crítico Número Especial
Marzo de 1982, México.
- Solis Leopoldo
Planes de Desarrollo Económico y Social en México
SEP Setentas, 1975, México.
- Tena Ramírez Felipe
Derecho Constitucional Mexicano
Editorial Porrúa, 1980, México.
- Tomos V y VII de Historia Universal SALVAT
1980, México.
- Verni Vicente
Guía del Mundo, Contrastes Políticos de nuestro tiempo
Ediciones Mediterrani, México, 1946.