

El trabajo de investigación se refiere a dos polos de sustentación: el Federalismo y la necesidad de una Reforma del Estado. Ambos temas se interrelacionan para concluir en la procedencia de adaptación de nuestro sistema federal a las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales de México, mediante una gran reforma del Estado mexicano. El problema es que existen impedimentos en los tres ordenes de gobierno para la consolidación del federalismo. Los propósitos centrales de la investigación, parten de dos supuestos: el primero, señala que el federalismo es un atributo jurídico constitucional de la forma de gobierno; y el segundo, establece que el federalismo mexicano requiere de modificaciones en el texto constitucional para distribuir competencias, prerrogativas y funciones a los gobiernos locales y municipales. Los objetivos específicos son: a). Reconocer las bases jurídico constitucionales del federalismo mexicano; b). Reconocer las facultades de la federación; c). Analizar y reconocer la concurrencia entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal; d). Analizar las principales condiciones de orden jurídico, político, económico, social y administrativo que impiden el fortalecimiento del federalismo. El método utilizado partió del reconocimiento histórico de la forma de gobierno federal, es decir, se utilizó la historia como método. Partimos de las premisas que sustenta el método de investigación-acción, también conocido como: estudio-acción, o investigación militante. El análisis y reflexión desarrollado en la presente investigación, permitirá contribuir al fortalecimiento del federalismo en México, en la medida que se logren definir las reformas de algunos preceptos constitucionales. Concluimos que el Estado asuma la tarea de lograr y mantener el óptimo funcionamiento de sus instituciones, a fin de contribuir positivamente en los procesos de estabilización y modernización de la economía nacional. Paralelamente, aplique su capacidad para orientar y administrar estos procesos a lo largo del tiempo, bien sea disminuyendo los costos sociales derivados de la reforma del Estado, así como coadyuvando a que el crecimiento se realice con mayor equidad social.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Research work refers to two sustenance poles: Federalism and the need for a State reform. Both subjects correlate to conclude in the adjusting source of our federal system to the new economic, political and social conditions in Mexico through a great reform in Mexican State. The problem is that there are impediments in the three government natures for the consolidation of the federalism. The central purposes of the research begin with two suppositions: the first one points out that Federalism is a constitutional legal attribute of the way of government the second one establishes that Mexican Federalism requires modifications in the constitutional text to allot scopes, prerogatives and duties to local and municipal governments. Specific goals are: a) to acknowledge constitutional-legal foundation of Mexican Federalism; b) to acknowledge the Federation faculties; c) to analyse and acknowledge the conjunction between federal, state, and municipal government natures; d) to analyse the main conditions of legal political, economic, social and administrative nature which block the strengthening of Federalism. The method employed started from the historic acknowledge of the way of federal government, that is to say, history was used as a method. We started from the premises held by the research-action method, also known as survey-action or militant research method. Analysis and thinking developed in this research will allow strengthening of Federalism in Mexico, as far as some changes in constitutional rules are defined. We conclude that the State assumes the task of achieving and holding the very best performance of its institutions in order to help in a positive way to the stabilization and modernization procedures of the national economics, applying its power in a parallel direction, to guide and administrate these long-term procedures, lowering social costs derived from State reform, and contributing for growth to be in a higher social fairness.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

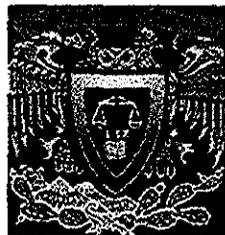


UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS
DE POSGRADO



00781
/

TESIS

EL FEDERALISMO EN MEXICO
EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA

SAMUEL ALAPIZCO JIMENEZ

BAJO LA DIRECCION DE

DR. ARMANDO SOTO FLORES

México D.F., Noviembre de 2009

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dedicatoria

A mis hijos

Samuel Joseph

Luis Marcel

María Yvette

A mi esposa

María del Rocío

A mi madre

Emilia

A mis hermanos

Melesio, Adelina, Bernardo

Luz Berthila y María Yolanda

A la Memoria de mi Padre

Prudencio Alapizco Soto+

Agradecimiento

Dr. Armando G. Soto-Flores

Dr. José Barragán Barragán

Dr. Raúl Contreras Bustamante

Dr. Leonel A. Armenta López

Dr. Rafael Luna Alviso

Dr. Juan José Mateos Santillán

Dra. Elia Avendaño Villafuerte

Lic. Nora Edith Guevara Salinas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La necesidad de reformar el Estado no solo es consecuente con la etapa que nos toca vivir y con nuestro orden interno, sino que históricamente responde a las exigencias del Estado mexicano, dentro del nuevo contexto mundial. Por ello, una reforma de esta naturaleza implica una visión integral y de largo alcance, que aborde al federalismo no solo en la definición de los niveles de competencia y su distribución o concurrencia entre los órdenes de gobierno, sino en el diseño orgánico, jurídico y funcional de los poderes de la Unión, de las relaciones de estos entre sí, así como de su interacción con los poderes locales y municipales, y sustentado todo ello, por los principios e instituciones republicanas y democráticas. De ahí, que el principio de equidad inherente al nuevo federalismo que se propone, es que al conferir un trato desigual a desiguales, se impulse un proyecto de nación compartido en sus retos y en sus beneficios. Así, la idea del pacto de unidad federal, trasciende su noción original de la unidad de lo disperso, para consolidarse ahora, en la unidad armónica, cooperativa y solidaria de lo diverso.

Samuel Alasizco Jiménez

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**EL FEDERALISMO EN MEXICO
EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO**

INDICE

Título	Pág
INTRODUCCIÓN	5
1. Objetivos de la Investigación	6
2. Justificación	7
3. Planteamiento del Problema	8
4. Metodología	9
5. Hipótesis	10
CAPITULO I	17
PROCESO POLITICO, ECONOMICO Y SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO POSREVOLUCIONARIO	
1. ¿Que es el Estado?	18
2. El Estado Mexicano Posrevolucionario	39
CAPITULO II	66
CONSIDERACIONES PARA LA REFORMA ESTADO. ACCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL (1964 - 2000)	
1. Periodo Presidencial 1964-1970	68
2. Periodo Presidencial 1970-1976	70
3. Periodo Presidencial 1976-1982	79
4. Periodo Presidencial 1982-1988	90
5. Periodo Presidencial 1988-1994	102
6. Periodo Presidencial 1994-2000	118
7. La Exigencia del Cambio	133

Título	Pág
CAPITULO III	138
EL FEDERALISMO Y LOS ORDENES DE GOBIERNO. COMPETENCIAS, PRERROGATIVAS Y FUNCIONES	
1. Las Vertientes del Federalismo	142
2. Preceptos Constitucionales Vinculados con el Federalismo y los Gobiernos Locales	150
3. Bases Constitucionales del Federalismo. El Federalismo Dual Mexicano	153
4. Facultades de la Federación	158
5. Facultades de los Estados Federados	159
6. La Concurrencia entre Ordenes de Gobierno	160
7. Las Relaciones Intergubernamentales y su Marco Jurídico Normativo	161
8. Estados y Municipios en las Controversias Constitucionales	172
9. Concurrencia de Facultades entre los Ordenes de Gobierno Federal, Estatal y Municipal.	176
CAPITULO IV	179
MARCO TEÓRICO CONTEXTUAL DEL FEDERALISMO Y LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO	
1. Argumentaciones del Titular del Ejecutivo Federal en el Régimen Anterior, Respecto a la Reforma del Estado	180
2. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000	181
3. Escenarios Previsibles para la Reforma del Estado	184
4. Transformaciones en el Escenario Mundial	186
5. Aspectos Teóricos y Metodológicos de la Reforma del Estado	187
6. Modelos de Reforma del Estado	188

Título	Pág
7. La Reforma Jurídico-Constitucional del Estado en México	189
8. Construcción de la Agenda para la Reforma del Estado	194
CAPÍTULO V	196
PROPUESTA DE REFORMAS JURIDICO-CONSTITUCIONALES PARA FORTALECER AL FEDERALISMO EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO.	
1. Aspectos Clave de la Estrategia de Reforma del Estado	197
2. Los Cinco Ejes Fundamentales de la Reforma del Estado	198
3. Propuesta de Modificación al Artículo 40 Constitucional	203
4. Prospectiva del Federalismo Mexicano	213
5. Propuesta y Marco de Acción para los Partidos Políticos Respecto a la Reforma del Estado	220
CONCLUSIONES	226
MARGINAL	235
BIBLIOGRAFÍA	245

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCION

El federalismo en México ha sido objeto de análisis y discusión en los últimos años por todos los sectores y corrientes ideológicas de nuestro país. Por tanto, si bien se reconoce como una expectativa de todos los mexicanos y en consecuencia se constituye en un propósito que tiene la urgente necesidad de fortalecerse en un proceso de consolidación permanente y hacerlo concreto en la vida práctica, también, para este caso particular, se consideró como línea de investigación académica para el desarrollo del trabajo de tesis.

Las principales características institucionales y políticas de esta forma de gobierno, tienen su origen en los planteamientos y debates que tuvieron lugar al inicio de la vida independiente de México y que buscaron definir cuál debía ser la organización política que garantizara la soberanía y la integridad territorial del Estado mexicano naciente, así como un gobierno estable y eficaz en el cumplimiento de sus funciones públicas.

Por otra parte, la reforma del Estado como esquema y categoría de análisis implica una concepción integral. Esto es, a partir de cinco aspectos fundamentales que se complementan entre sí, y que conforman la denominada reforma de carácter integral.

En este trabajo de tesis, que no tiene otros fines más que los puramente académicos, se presenta una propuesta que pretende ser desarrollada a partir de las dos categorías de análisis arriba señaladas. De antemano, reconocemos que federalismo y reforma del Estado son temas de actualidad, ya que se encuentran permanentemente en la agenda pública y que por tanto, son sujetos de análisis y discusión permanente.

Esta línea de investigación, centra su interés en el análisis y reflexión del tema objeto de estudio, visto bajo la perspectiva jurídico normativa de

corte legislativo, que incluye los aspectos constitucionales y tangencialmente se abordan las implicaciones de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos, como complemento, más no como propósito central.

Sin embargo, el foco de atención es particularmente el aspecto jurídico, con el propósito de realizar el análisis de funciones, prerrogativas y atribuciones que pueden ser susceptibles de conferir a los gobiernos locales, con el ánimo de consolidar el federalismo como sistema de gobierno en México.

1. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

Los propósitos centrales que animan el desarrollo de la presente investigación, parten de dos supuestos: el primero, señala que el federalismo es un atributo jurídico constitucional de la forma de gobierno, que se encuentra en un proceso permanente de consolidación en México; y el segundo, establece que el federalismo mexicano requiere de modificaciones en el texto constitucional para distribuir competencias, prerrogativas y funciones a los gobiernos locales.

Así mismo, la acción de reformar al Estado no es una tarea fácil, pero como categoría de análisis académico, puede ser considerada para efectuar algunas propuestas sobre el particular. En ese sentido, la Reforma del Estado en el marco del federalismo, implica analizar y proponer modificaciones o cambios sustanciales a los tres Poderes de la Unión con el propósito de buscar el equilibrio del poder público. En este marco se dan los objetivos, general y específicos siguientes:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1 General

Derivado de los supuestos anteriores, se analizan las principales implicaciones de orden jurídico, político y administrativo que contribuyan a consolidar el federalismo en México, mediante el análisis y reflexión del objeto de estudio mencionado, que considere de manera integral la perspectiva de la Reforma del Estado mexicano.

1.2 Específicos

- ➔ Analizar y reconocer las bases jurídico constitucionales del federalismo mexicano, que lo caracteriza como un tipo de federalismo orgánico.
- ➔ Reconocer las facultades de la federación establecidas en diversos artículos constitucionales, así como la competencia del Congreso de la Unión para legislar en la materia.
- ➔ Analizar y reconocer la concurrencia entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal con el propósito de distribuir competencias en los ámbitos comunes de la actividad intergubernamental.
- ➔ Analizar las principales condiciones de orden jurídico, político, económico, social y administrativo que impiden el fortalecimiento del federalismo y su consecuente aproximación para su consolidación como sistema armónico de gobierno, que busca la distribución de competencias, facultades y prerrogativas hacia las entidades federativas y municipios.

2. JUSTIFICACIÓN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Desarrollar un trabajo de investigación sobre el federalismo considerando particularmente el aspecto jurídico constitucional, presupone indispensable fortalecer el pacto de la unión mediante una revisión y redistribución de las facultades de la federación, los estados y los municipios, para

consolidar ésta forma de gobierno, incorporando en su ejercicio los avances tecnológicos, políticos, jurídicos, económicos y sociales, tanto nacionales como los derivados del proceso de globalización.

Asimismo, el fortalecimiento del federalismo, supone de inmediato una decisión descentralizadora del poder político y de la riqueza económica, que haga factible un desenvolvimiento armónico y una mayor equidad, distribuyendo las funciones pertinentes en los ámbitos de decisión en el país, sin trastocar la esencia misma del sistema federal, por cuanto a la división y equilibrio de poderes.

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El federalismo, en el marco de la Reforma del Estado, como objeto de estudio implica varias correlaciones, entre las que podríamos citar, a manera de cuestionamientos, los siguientes:

- ➔ ¿cuentan los gobiernos locales, estatales y municipales, con la infraestructura necesaria (técnica, política, jurídica, económica, social y administrativa) para asumir nuevas funciones, facultades y/o prerrogativas?;
- ➔ ¿Deberá el gobierno federal iniciar de inmediato el proceso de distribución de competencias, considerando a las 31 entidades federativas en igualdad de circunstancias?;
- ➔ ¿Será necesario establecer en forma gradual los procesos jurídico constitucionales en la distribución de competencias?;
- ➔ ¿permite el federalismo dar cabida a las demandas más apremiantes de la comunidad de hacer sentir su voz mediante el voto y dentro del marco de la ley?;
- ➔ ¿existen impedimentos en los tres ordenes de gobierno para la consolidación del federalismo?;

- ¿cuáles son los principales aspectos diferenciales entre los procesos de federalización y/o descentralización de algunas materias del ámbito gubernamental?.

Responder a cada una de dichas interrogantes, es el propósito central del presente trabajo. Estos cuestionamientos orientan y fortalecen la línea de investigación para abrir nuevas expectativas al federalismo mexicano.

El tema del federalismo mexicano es, sin prejuicio alguno, muy pertinente para los propósitos académicos de esta investigación. En ese sentido, los estudios en el área del derecho, ofrecen amplias posibilidades para analizar el federalismo en el marco de la Reforma del Estado en México.

Respecto a la literatura existente sobre el particular, es preciso reconocer que el tema ha sido tratado exhaustivamente bajo las perspectivas política, administrativa, económica, fiscal y financiera. Sin embargo, desde la óptica jurídico normativa constitucional y como propuestas legislativas, existe muy poca documentación. La única que hay en este sentido, ha quedado en simples propuestas de iniciativas de reforma de preceptos constitucionales que no han logrado trascender.

4. METODOLOGIA

El método utilizado para el desarrollo de esta investigación, partió del reconocimiento histórico de la forma de gobierno federal, es decir, se utilizó la historia como método. Sin embargo, para analizar el caso concreto del federalismo mexicano, partimos de las premisas que sustenta el método de investigación-acción, también conocido como: estudio-acción, o investigación militante.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este método consiste, en que tanto, el investigador como el objeto de estudio, participan en un mismo nivel como agentes de cambio, dando la oportunidad de que puedan confrontarse casi en forma permanente, dependiendo de los tiempos, del análisis y la reflexión sobre el federalismo mexicano.

Lo anterior, se presenta con el fin de efectuar los ajustes a la realidad mexicana que se pretende transformar y que pueda servir para orientar los programas de acción que se desarrollarán como consecuencia del aspecto legislativo actual y la propuesta para consolidar el federalismo mexicano.

5. HIPOTESIS

El análisis y reflexión desarrollado en la presente investigación, que incluye elementos jurídicos, normativos y constitucionales, permitirá contribuir al fortalecimiento del federalismo en México, en la medida que se logren definir, establecer e instrumentar en un paquete, las reformas de algunos preceptos constitucionales que tienen como objetivo la distribución de competencias para los órdenes de gobierno local y municipal.

Adicionalmente, se considera indispensable que la federación descentralice a los estados y municipios las funciones instrumentales, operativas y de acción inmediata con la ciudadanía y que se reserve las de carácter estratégico, normativo y de visión de largo alcance.

La presente investigación cuenta con elementos de sustento para analizar las principales implicaciones de orden jurídico, político y administrativo, que contribuyan a clarificar y, en consecuencia, a fortalecer el federalismo en México.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Para lograr lo anterior, se analizaron las bases jurídico constitucionales del federalismo mexicano, reconociendo con ello las facultades que posee la federación, contenidas en diversos artículos constitucionales, y el establecimiento de ciertas prohibiciones a los estados federados, en aspectos políticos, económicos y tributarios.

Adicionalmente, la investigación busca analizar las facultades de los estados de la federación, con el propósito de reconocer la capacidad de éstos para asumir nuevas atribuciones; analizando para ello la concurrencia entre los órdenes de gobierno federal y estatal, con el fin de distribuir competencias en los ámbitos comunes de la actividad intergubernamental.

El trabajo de investigación estructurado en cinco capítulos, se refiere a dos polos de sustentación, como ya se anotó: el Federalismo y la necesidad de una Reforma del Estado. Ambos temas se interrelacionan dentro de un análisis histórico sobre el sistema mexicano, para concluir acerca de la procedencia de adaptación de nuestro sistema federal a las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales de México, mediante una gran reforma del Estado mexicano.

El primer capítulo, trata fundamentalmente del proceso político, económico y social del estado mexicano posrevolucionario; para ello, se analizan algunos antecedentes del Estado; refiere al Estado moderno; toca los problemas de la gobernabilidad; entra al tema de los Estados latinoamericanos en donde cita teorías, ideas y conceptos de autores tan importantes como Alfredo Costa Filho, Bernardo Kliksberg, Arnaldo Córdova, Chantal Mouffe, George W. Downs, Patrick D. Larkey, René Villarreal, Bob Jessop, entre otros.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para aproximarse a una hipótesis real, se recurre a la investigación del conjunto de fenómenos que inciden en la etapa que vincula a las actuales generaciones, teniendo como referente y como generador al proceso histórico del Estado mexicano, para ligar acontecimientos cuya naturaleza desemboca en efectos actuales y muy probablemente causales. Es así, que desde la óptica política, económica y social, se revisan periodos reconocidos como: el modelo de desarrollo capitalista; el modelo de desarrollo de integración y los inicios del estado intervencionista; modelo de desarrollo industrial; el periodo conocido como *el milagro mexicano*; y, el modelo de desarrollo estabilizador.

En el capítulo segundo, se realiza una revisión de las últimas seis administraciones federales en los aspectos relevantes, para justificar la necesidad de una gran reforma del Estado mexicano, soportada en lo que se concibe como los cinco ejes fundamentales que abarca sustancialmente lo político, lo económico, lo social, lo administrativo y lo jurídico.

En este capítulo de ninguna manera se pretende relatar la historia de los sexenios que se aluden, sino analizar los aspectos mas relevantes para justificar y argumentar la imperiosa necesidad de la reforma del Estado mexicano, de la cual se reconoce que ha habido avances importantes, pero no en la medida de lo que la sociedad espera y requiere. Se afirma que la necesidad de reformar al Estado no surge en los actuales tiempos, sino que es un imperativo que se ha venido postergando desde hace mas de tres décadas.

El capítulo tercero tiene como propósito ofrecer un análisis de los artículos de la Constitución General de la República, que dan soporte a la forma de gobierno federal y que tienen además relación directa con los gobiernos locales. Para desarrollar este capítulo, partiremos de una conceptualización

y una breve descripción del federalismo, sus antecedentes en México, un breve análisis de su vigencia y de su proceso.

Para los propósitos que persigue este trabajo de investigación, adoptaremos al federalismo como categoría de análisis, misma que se describe bajo los siguientes atributos: el federalismo es una forma de gobierno, es un proceso histórico y es una aspiración por consolidar del pueblo mexicano.

Por cuanto a la vigencia del federalismo, como una aspiración por consolidar vía su fortalecimiento permanente por parte del pueblo mexicano, se puede señalar que esta forma de gobierno conjuga libertad y autoridad, como principios fundamentales, y que ésta conceptualización nos ubica pertinentemente ante la dinámica de cambios institucionales y en el marco del derecho, que los sistemas republicanos y democráticos pueden apelar para adecuarse a las nuevas circunstancias históricas, derivadas de variables controlables tanto al interior como al exterior del país y de inserción competitiva en las no controlables.

Previo a ello, se reflexiona sobre la tipología clásica del federalismo, mediante la confronta con sus tres vertientes: el orgánico, el coordinado y el cooperativo; asimismo, se hace referencia general a los dos sistemas federales de mayor antigüedad, como son los casos norteamericano y el mexicano; así también, con la intención de ubicar el caso mexicano en el marco teórico de los mismos, se plantea como hipótesis que con la transformación del federalismo mexicano, es posible ubicarlo dentro del cooperativo.

De igual manera, previo a la propuesta, se analizan las facultades, prerrogativas y atribuciones que las Constituciones particulares otorgan a

los estados y a los municipios, en el marco de la concurrencia entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

En el capítulo cuarto, se hace referencia al interés del Ejecutivo Federal para promover la presentación de propuestas, en cuanto al cambio del sistema jurídico, apoyándose en una agenda básica de cuatro puntos: el régimen político, la seguridad y justicia, "el nuevo federalismo" y la extensión de derechos ciudadanos para una mayor participación en la toma de decisiones. Según el análisis, con la reforma del Estado que se pretende, se busca adecuar el aparato institucional de las nuevas bases de organización e interdependencia económica, fortalecer los derechos sociales, incorporar en la agenda las nuevas problemáticas que aquejan a la sociedad, así como atender las demandas de los nuevos actores, y la modernización de la economía tanto global como regional.

Se afirma que en el proceso de reforma ha habido avances importantes, aunque se reconoce, que no en la medida que la sociedad lo exige. Así mismo, se manifiesta que la reforma del Estado debe llevar de manera paralela al cambio de actitudes adecuado, las modificaciones constitucionales que sean necesarias para la continua adaptación a los cambios de la sociedad.

Igualmente, se hace referencia a los cambios que se han gestado en los modelos de desarrollo, en el tránsito de un Estado regulador o interventor a otro que replantea la menor intervención del Estado en la economía. Derivado de esta recomposición mundial, se argumenta la necesidad de reformar al Estado y a las instituciones políticas que lo conforman para responder a esos cambios y a las nuevas necesidades, demandas y exigencias de nuevos actores sociales. En el mismo sentido, se afirma que la Reforma del Estado no puede ser homogénea en todos los países, o que obedezca a un modelo exclusivo a seguir en todo, como lo refiere el

neoliberalismo, por lo que ello debe responder a condiciones o realidades que vive cada país. Por lo tanto, en este capítulo se realiza un análisis teórico y metodológico de los principales conceptos y políticas que implican la reforma del Estado en México, revisando previamente la teoría de los tres modelos de reforma del Estado que exponen Bazúa y Sáez: a). Modelo de reformas en el Estado, b). Modelo de revolución estatal, o de reforma revolucionaria del Estado, y c). Modelo de reforma del Estado.

En el capítulo quinto, se plantea la propuesta de que la reforma del Estado sea soportada en cinco ejes fundamentales para mantener el óptimo funcionamiento de sus instituciones. Es así que se desdoblán las propuestas en los temas de: la reforma democrática, de carácter político electoral; la reforma administrativa en su vertiente orgánico funcional; la reforma económica, en sus áreas fiscal y financiera, y la revisión del modelo vigente; la reforma social, en las fases de educación, vivienda, salud y cultura; y, a reforma constitucional, en sus aspectos jurídicos normativos.

Así también, se desarrolla una propuesta de reforma jurídico constitucional, particularmente del artículo 40 y las implicaciones más importantes con los artículos 39 y 124; reconociendo facultades de la federación que pueden ser susceptibles de trasladarse a los gobiernos locales, así como el reconocimiento de algunas facultades exclusivas tanto para la propia federación como para los estados, en el marco de la concepción jurídica de la coexistencia¹ y aquéllas que pueden ser cumplidas en forma concurrente por ambas instancias de gobierno.

Finalmente, se propone un marco de acción para que los partidos políticos, respecto a la reforma del estado, interactúen adoptando una

¹ Es decir, que aunque distintos en cuanto a su competencia son iguales entre sí en el sentido de que ambos están subordinados en la misma medida a la propia Constitución General de la República

posición de avanzada en los dos sentidos siguientes: *primero*, fortalecer ampliamente el sistema democrático del país y *segundo*, la consecución en la búsqueda constante de justicia social.

CAPITULO I

**PROCESO POLITICO, ECONOMICO Y SOCIAL
DEL ESTADO MEXICANO POSREVOLUCIONARIO**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¿QUÉ ES EL ESTADO?**Conceptos y Antecedentes**

El Estado nació cuando la sociedad gentilicia empezaba a transformarse en sociedad de clases, donde la resolución de las controversias a favor del Estado dominante requería un aparato superior.² Esto indica que no siempre existió, en consecuencia podemos afirmar que hubo sociedades que lógicamente no lo tuvieron. En realidad el Estado es una abstracción, una convención que se materializa en un sistema de órganos y funciones, superior a los individuos. Hay teorías que lo consideran una entelequia. Kelsen, por ejemplo, lo despoja de su concepción histórica, le niega su poder como hecho y lo reduce a "validez deontológica del derecho".³ Afirma también, que el Estado como invento utilitario se va transformando en realidad concreta, de igual modo que las leyes son revestidas de majestad tras ser creadas e impuestas por y para intereses específicos de clase.

Su esencia totalizadora, dice Engels, previene que una de sus muchas partes lo encarne o disponga en su poder. Estos límites se aplican a diversos aparatos como los partidos oficiales o los grupos empresariales, las iglesias y aún a las agencias de intervención extranjera, y también, a las fuerzas armadas, y a los gobernantes por dictatoriales que estos sean⁴.

Hay una asociación entre dos enfoques en las teorías marxistas contemporáneas sobre el Estado. Un enfoque sugiere que existe una

² Engels, Federico; El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado; Quinto Sol; México 1988; Pag. 140

³ Kelsen, Hans; staatslehre, citado por Hermann Heller en Teoría del Estado; F.C.E.; México, 1987

⁴ Hegel, J.F. Guillermo; Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas; Juan Pablos; México, 1974.

relación instrumental específica entre la clase dominante por un lado y el aparato estatal por el otro. El Estado se concibe como un instrumento para promover los intereses comunes de la clase dominante.⁵ Creemos que esta perspectiva lleva a graves equivocaciones, incluyendo la versión ofrecida en la doctrina de capitalismo monopolista de Estado, con su estereotipada pretensión de una amalgama entre los monopolios y el aparato estatal. La perspectiva alternativa es que el Estado no favorece intereses específicos, no está aliada con clases específicas. Lo que el Estado protege y sanciona es, mas bien, un grupo de instituciones y relaciones sociales necesarias para el dominio de la clase capitalista. En esta segunda perspectiva, el estado no es un instrumento de clase alguna. En vez de defender los intereses específicos de una clase singular, trata de poner en práctica y garantizar los intereses colectivos de todos los miembros de una sociedad de clases dominada por el capital.⁶

En su calidad de ente histórico dependiente en su evolución social, el Estado cambia y se adapta a las circunstancias. Si en su origen pudo haberse circunscrito a la administración pública y al desempeño de sus tres funciones políticas de gobierno, a partir de la aparición de la sociedad de clases su contenido y su rol económico se convierten en funciones básicas: a).-velar por la propiedad y su incremento, b).-velar por los intereses de las capas hegemónicas, y, c).-velar por el desarrollo en sus objetivos capitales en el orden económico; esto, no es producto de la circunstancia actual, ya que desde principios del siglo XIX la revolución industrial y el auge del capitalismo habrían sido imposibles sin su intervención. Clarificar esta noción de tutela es importante para comprender al Estado actual.

⁵ Offe, Claus; *Contradicciones en el Estado de Bienestar. Tesis sobre Teoría del Estado*; Alianza; México, 1990.

⁶ *Ibid.*

El papel más fundamental del estado ha cambiado drásticamente a lo largo del tiempo en la mayoría de las sociedades, y ha diferido mucho de una sociedad a otra en todo momento; incluye igualmente el fomento de los intercambios voluntarios mediante la adopción de reglas generales. Este papel, describe un deber válido de un gobierno destinado a preservar y a reforzar una sociedad libre; pero se le puede considerar también como una justificación de un desarrollo limitado del poder del estado.⁷

El espacio que ocupa el poder del Estado le ha sido otorgado por ciertas renunciaciones a los derechos individuales y sociales. El alto desarrollo del Estado moderno, tiende a producir la misma desigualdad real de los individuos; pero con la racionalidad de las leyes el Estado funda y mantiene la libertad limitada, sobre el supuesto de que es la única posible para la sociedad, lo cual justifica aquellas renunciaciones.⁸

Dar a la dimensión del Estado importancia trascendente es otra de las trampas conceptuales de que habla Kliksberg. El verdadero problema es determinar cuales son sus componentes y sus funciones en un lugar y en un momento dados.⁹ Desde todos los ángulos, el concepto de Estado depende de la base teórica, de los intereses y de la ideología de clase. No debe olvidarse que en la esfera de lo político y de lo social, la ciencia puede esmerarse en que su análisis y su tratamiento crítico sean objetivos, pero siempre estarán inevitablemente ideologizados.

Todo ejercicio o merma de actividades económicas del Estado, emana no solo de la necesidad social sino de la macropolítica que la seleccione y la aplique.¹⁰ Mientras más se expande el capitalismo, más fuerte es la

⁷ Friedman, Milton; *Corriente Monetarista*; Grijalvo; Barcelona, 1980

⁸ Hegel; *op. cit.*, pag. 18

⁹ Kliksberg, Bernardo; *Una Nota Sobre los Debates-Trampa Relativos al Estado*; Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; México, julio de 1990.

¹⁰ Friedman, Milton; *ibid*

coacción que sobre aquél se ejerce para moldearlo y condicionarlo. Por lo tanto, para garantizar el principio de rendimiento, para impedir las restricciones de competencia mercantil, para limitar las tendencias igualitarias, se necesita de un Estado fuerte que se encuentre neutral y poderosamente encima de la lucha económica de intereses.¹¹ La privatización de sus empresas y servicios, por ejemplo, emana ahora directamente de la presión de la iniciativa privada y del Fondo Monetario Internacional; pero el grado en que un gobierno ceda ante ella, o la negocie, depende también de cambios profundos en la ideología de los gobernantes.

1.1. El Estado Moderno

Entre las instituciones de la modernidad, que no son otras que las del Estado moderno, se inscribe también la presencia de un cambio radical en la concepción de la estructura y las formas de ejercicio del poder público en el ámbito administrativo. El Estado moderno es *supralocal* y por tanto nacional, en el sentido puramente territorial del término; aunque actualmente la proliferación de los *miniestados* de la posguerra desmiente un poco esta afirmación.

De otra parte, la nación constituye sociológicamente dos realidades distintas, pero congruentes entre sí:¹²

- Tenemos a la sociedad nacional examinando el conjunto, desde la perspectiva socio-jurídica que abre paso al contractualismo que universalizara al mercado bajo los presupuestos de la división social del trabajo y sus consecuencias, mismas que son un resultado de la estructura de la producción capitalista.

¹¹ Altavater, Elmar; *El Nada Discreto Encanto de la Contrarrevolución Neoliberal; El Capitalismo en la Crisis*; Revista Mexicana de Sociología; Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M.; México, julio-septiembre 1982.

¹² Escobar Valenzuela Miguel; *Modernidad y Administración Pública*; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; México, 1991.

Paralelamente, coexiste con ella la comunidad nacional, que le da su nombre a la sociedad nacional, resolviendo las diferencias establecidas por Tonnies entre sociedad y comunidad, mediante fórmulas que sirvieron de base a la nueva noción de comunidad política, que después privilegió el enfoque de sistemas en este plano.

En esa perspectiva, la institucionalidad del Estado moderno abre en la superestructura el espacio para operar el ejercicio del poder público en sus dos vertientes internas: de un lado, como poder del Estado en su función constituyente y de determinación política; mientras que del otro se ejerce como autoridad en el cumplimiento de la función administrativa, que tiene por finalidad satisfacer las necesidades públicas, políticamente reconocidas como tales, que son necesidades cuya satisfacción directa o indirecta interesa al todo social como conjunto, como producción de regulaciones o de bienes y/o servicios. En este sentido, los norteamericanos sí exigen al Estado que cumpla cabalmente con la segunda vertiente, y lo vemos en la afirmación de Finkelkraut: "Norteamérica se halla ante una tradición pragmática que juzga al Estado, al igual que cualquier empresa, por su funcionamiento, sus servicios y su productividad."¹³

Bajo este Estado moderno, de tales características, aparece el escindido mundo privado, la sociedad regulada y ordenada políticamente mediante el derecho, en la que los individuos realizan valores e intereses a título privado, bajo el encuadramiento del contractualismo que no podía abrirse a otra cosa distinta que no fuera la del mercado de la libre concurrencia. Así pues, el nexo entre Estado y sociedad lo constituían los partidos políticos para los fines del ejercicio de la soberanía por definición popular, mientras que el nexo entre el Estado y la sociedad,

¹³ Finkelkraut, Alan; La Nueva Derecha Norteamericana (La revancha y la utopía); Anagrama; Barcelona, 1982.

como regulación y control del orden, y como agentes de satisfacción de necesidades públicas, recaían en la administración Estatal.

La sociedad que el Estado moderno abrió a la libre competencia en el mercado, una vez que el nuevo régimen y los códigos napoleónicos pusieron término al derecho adscriptivista del pasado feudal, las características que forzosamente dominarían estructuralmente la tipología del comportamiento administrativo, derivado de la nueva legitimidad legal-racional, como tipo ideal de la dominación burocrática. Es menester destacar el compromiso del Estado con la norma, hasta su casi independencia de la finalidad; también, la separación estricta de bienes; y, el principio subyacente de neutralidad. Todo ello, ante la competencia protagonizada en la sociedad, entregada a una libre concurrencia en el mercado, sólo regulada por el poder público.

La modernidad de la que hablamos, se confunde con los presupuestos del liberalismo europeo y norteamericano, y el propio desarrollo objetivo de la historia de sus naciones. Tales ideas fueron aportadas a América Latina por los héroes independentistas, pero nuestras realidades que habían evolucionado desde la conquista hasta el término del coloniaje Español, Portugués o Francés, eran en lo fundamental absolutamente diferentes.

En primer término, no habíamos tenido una Edad Media y un renacimiento que hubiera producido las bases para el surgimiento del capitalismo y el desarrollo de una sociedad civil que exigiera un nuevo orden político y jurídico para consumarse, sumando al Estado que debía imponerse después de derrocar a las monarquías del absolutismo, aunque hiciera las concesiones que hizo el Consulado y el Imperio y después en la Restauración, y hasta con el golpe de estado de Luis Bonaparte, en la Francia del siglo XIX.

La debilidad del capitalismo en nuestros países, al momento de la independencia, no permitía la estructuración de una sociedad nacional ni de una comunidad nacional, porque todavía no estaban en esa tesitura. Si querían serlo, tenían la tarea prioritaria de constituirla primero y hacer de ella, paralelamente en ese esfuerzo, una comunidad política nacional. Todas estas tareas, de suyo como tareas nacionales por su finalidad, y no porque hubieran sido abordadas por la nación todavía inexistente, habría de cumplirlas finalmente el Estado, diseñado y percibido según los cánones europeos y norteamericanos, para poblaciones mayoritariamente indígenas, liberadas por el mestizaje, resultado heredero del pasado colonial. Pero esto se pensaba sin que ninguno de esos elementos de las institucionalidades reales y objetivas que le dan vida a la sociedad civil en el mundo privado que configura, llegará a concretarse realmente. Así, se marca una diferencia con el Estado que podría ser fruto o resultado simplemente de un acto de poder y de fuerza, condicionado de la voluntad política de las minorías conductoras.

Por eso la tarea de construcción histórica de nuestras sociedades y su aproximación al modelo que les servía de referencia se desarrolla a marcha forzada, con desiguales ritmos, con retrocesos y avances que confirman las leyes que hacen del desarrollo algo desigual y combinado. Nuestro pasado premedieval, en algunas regiones prehistórico, y una modernidad institucional conocida por referencias, pero no madurada originalmente en el seno del mundo de contrastes en que vivíamos, así lo iba imponiendo. Por eso la política se correspondió más con la lucha de caudillos y de caciques que con la lucha de partidos. Nuestra administración fue más patrimonialista y prebendaria que identificable con las modernas burocracias que prevalecieron bajo el esquema de explicación weberiano, y que hoy tienden a desaparecer al influjo de nuevas nociones asignadas al término de modernidad en la economía

planetarizada; también, al influjo del despliegue tecnológico inimaginado que contemplamos con asombro, ante la cual el Estado latinoamericano se queda sin las alternativas de acción de las que antes dispuso al amparo de condicionamientos históricos que hoy pertenecen a un pasado que no puede reeditarse.

El concepto actual de modernidad, como fenómeno de desarrollo económico vertical y horizontal, se da bajo las premisas del neoliberalismo que exalta las libertades políticas del individuo para un doble mercado político y económico que excluye las visiones autoritarias no pluralistas en ambos aspectos.¹⁴ Esta es la visión ideologizada que surge como propuesta de interpretación de la Europa Occidental, cuyo nivel de vida en el bienestar generalizado y la abundancia, se ha presentado como un mentís a la teoría de la abundancia, se ha presentado también como un mentís a la teoría de la eventual incapacidad del capitalismo como sistema para enfrentar sus crisis y revertirlas llegado cierto nivel. Se acabó entonces la proclamada agonía del sistema.

En la actual modernidad también se incluyen los éxitos que registran las sociedades asiáticas que adoptaron las formulas de liberalismo económico, retrógrado hasta los inicios históricos del capitalismo salvaje. Todo ello impuesto desde la privación casi absoluta de las libertades políticas de sus ciudadanos. Corea del Sur, Singapur, Taiwan e Indonesia son, entre otros, manifestaciones concretas de la modernidad contemporánea o del impulso modernizador. El Japón actual es otra muestra de modernidad en la que se manifiesta la acción de variables relativamente distintas.

¹⁴ Finkelkraut, Alan; *Ibid.*

El desarrollo de las fuerzas productivas reclamó modelos administrativos privados, entre los que podemos citar los casos del "Justo a tiempo" y la pugna por la "Calidad Total". Los fenómenos de integración en la descentralización y desconcentración de los procesos productivos contemporáneos, ha replanteado los supuestos de ventaja que tenía la antigua integración, que concentraba y descentralizaba.

Las nuevas técnicas de control financiero de la economía planetarizada, con que se superan los viejos esquemas de imperialismo y transnacionalización, rompe con las viejas formas de administración burocráticas en el plano privado y su éxito va imponiendo una progresiva disminución del papel regulador del Estado en beneficio de la empresa, en aras de asignarle al auge económico la tarea que antes se había entregado al *welfare state*, en los lejanos tiempos del keynesianismo, o del Estado como motor del desarrollo.¹⁵

La progresiva desburocratización del mundo ha sustituido al predominio de las burocracias públicas y privadas. Los principios del mérito ante el cambio tecnológico y la capacidad para asimilarlo o producirlo, ha acabado con los principios de la antigüedad, con el inmovilismo y con el igualitarismo burocrático. Además, si de méritos se trata, solo importa el que produce ganancias. Las escalas económicas se han hecho mundiales y las políticas nacionales, ceden espacios a procesos de definiciones políticas continentalmente regionalizadas, con muy raras excepciones: recuérdese Suiza, Australia y Suecia en la Comunidad Económica Europea.

La riqueza de los Estados Unidos no depende de lo que arrebató o expolia a nuestros países, sino a su propio esfuerzo y productividad económicos. Ese era un mito tan grande y colosal como el otro que

¹⁵ Escobar Valenzuela Miguel; op. cit; pág. 21

afirmaba que los avances democráticos y populares en nuestros países ponía realmente en riesgo la sociedad política y militar de aquella nación. Eso independientemente de que el imperialismo fuera real y nos empobreciera.¹⁶

Somos pobres porque no hemos sido capaces de resolver nuestra inferioridad económica y las causas reales de que depende en el plano de la iniciativa, la productividad, la inventiva y el desarrollo tecnológico.

Estos son los paradigmas evolucionados de la modernidad como fuerza histórica, que por serlo podemos reconocer como tal en sus conexiones con el liberalismo político y económico impulsado por la ilustración y por las concepciones que hizo madurar la propia idea de democracia representativa, para un mundo que hegelianamente pensaba haber llegado al final de la historia, a la unidad del objeto y el sujeto al reino de la libertad.

A grandes rasgos, esa es la modernidad que hoy, a diferencia del siglo antepasado, nos sirve, más que como referencia, como desafío, porque la única posibilidad de asimilarse a ella es incorporándose a esta economía globalizadora, con cuyos parámetros no podemos competir ni alcanzarlos sin esa asimilación. Esta composición de lugar, tan brevemente expuesta, desaloja todos los esquemas del nacionalismo vuelto hacia adentro en el sueño ya inviable del autarquismo, la sustitución de importaciones y el valor casi mágico de la justicia a través de los subsidios. Ahora todos se orientan al mercado y se privilegia la capacidad de realización de la sociedad más que del Estado. Se han desplomado también las viejas ideas de que el subdesarrollo nuestro era una consecuencia exclusiva del imperialismo, como fase superior y última del capitalismo monopólico.

¹⁶ Costa Filho, Alfredo; Veinticinco años del ILPES; Revista de la CEPAL; Santiago, Chile, 1987.

1.2 Los Estados Latinoamericanos

La relación entre el Estado, la economía y la sociedad civil en América Latina ha conocido algunos cambios espectaculares en un período bastante breve. Hace menos de dos décadas el Estado y sus actividades en la economía y la sociedad se derrumbaron ante una andanada de críticas acerca de su papel desarrollista. Diversos gobiernos, fuertemente presionados por organizaciones multilaterales emprendieron programas de reestructuración radicales en las actividades estatales: recortaron instituciones oficiales, despidieron a grandes cantidades de funcionarios, y la intervención estatal se redujo mucho a favor de la operación de las fuerzas del mercado.

No debe sorprender que ese debate en torno a estrategias de desarrollo, el papel de ciertos sectores económicos, las responsabilidades del Estado en relación con las funciones del mercado y los procesos de reforma de aquél se hayan producido en América Latina con tanto fervor. Después de todo, la discusión sobre modelos de desarrollo que combinen el crecimiento económico con un acceso más equitativo a los recursos para la gran mayoría de la población (lo que requiere una fracción fuerte y decisiva del Estado) ha sido una preocupación constante de la región durante los últimos cincuenta años.

El núcleo central del tema del Estado es su proceso histórico, en función de las nuevas condiciones planteadas por la tenaz represión económica y las exigencias de una democratización efectiva.¹⁷ Cuando se visualiza a través de los balances contables y financieros, el Estado tiende a ser confundido con el gobierno o la administración pública, que son sus expresiones más importantes, pero no son todo él.¹⁸ Muchas actividades

¹⁷ Kilsberg, Bernardo; op. cit; pág. 20

¹⁸ Ibid.

de las empresas estatales se dirigen a redistribuir los ingresos en la medida y forma que lo decida; el móvil institucional del Estado es prestar los servicios públicos; por todo ello, no se le puede aplicar el concepto de productividad de la economía privada, cuyo móvil es el lucro. Sin embargo, se puede agregar que el lucro no motiva a la mayoría del empresariado, de los Estados Latinoamericanos, a realizar un esfuerzo para brindar una excelente calidad en sus servicios.

La estadística en América Latina señala un porcentaje muy elevado de negocios privados cuyos servicios distan mucho de la excelencia. "Los componentes del discurso usual del empresariado a este respecto tiene en común radicales deficiencias metodológicas y absolutos vacíos empíricos (los gobiernos son más eficientes y las empresas privadas mas ineficientes de lo que se cree)".¹⁹

Orientada en exclusiva por motivos de lucro, la política de privatización puede acarrear más inconvenientes que ventajas a la sociedad. Sin embargo, es evidente que los negocios estatales en su gran mayoría generan pérdidas y no brindan un beneficio real a las grandes mayorías de la población, por lo que no pueden sobrevivir en una economía moderna con designios de libre mercado y mantenimiento del comercio y de la especulación financiera, hasta sus más altos niveles de consumismo y de lucro.

Por lo anterior, es importante subrayar que la riqueza para ser distribuida debe ser antes producida. En las economías capitalistas esto significa que es la capacidad del capital industrial la que determina en última instancia la actividad económica; eso depende de la productividad de la fuerza de trabajo y de la posibilidad de vender la

¹⁹ Downs, W. George y Larkey, Patrick D ; The Search Ford Governmental Efficiency; Randon House; New York, E.U. 1986

producción industrial. Inversamente, dado el nivel de productividad y de demanda para el producto, la actividad económica dependerá de cuán seguras sean las precondiciones generales del capital industrial. En este sentido, debe recalcar que el capitalismo moderno es un sistema revolucionario en el que la competencia estimula de varias formas la constante reorganización de los diversos elementos que comprende la relación capitalista.²⁰

El Estado desempeñó y desempeña un papel vital en la promoción de la iniciativa privada en los países denominados como del Primer Mundo. El empresariado debe en gran parte la fabulosa prosperidad de que hoy goza, al tutelaje y a los provenientes servicios del Estado. Intervencionismo a su favor son: la distribución inequitativa del crédito, la reducción al mínimo de cargas sobre capital y utilidades, los impuestos indirectos, la asunción de servicios públicos que directamente bajan los costos de producción, la inflación, la abolición de controles de precios, la contención de los salarios, e inclusive la represión política y social para capearle problemas de demandas obreras y agresiones de la izquierda. A la muy hábil ideologización de la "derecha" debe atribuirse que en la América Latina la gran mayoría de las huelgas obreras no se dirija contra las empresas privadas sino contra el Estado.

Al desacreditar al Estado como administrador de negocios y como gerente de bienes nacionales, el empresariado persigue tres objetivos:

- la adquisición de bienes rentables y depreciados;
- la liquidación de la base económica del poder; y,
- la eliminación de cualquier viso de economía dirigida (que desde luego conceptúa como "de origen comunista").

²⁰ Jessop, Bob; El Gobierno de lo Ingobernable. Acuerdo en la crisis; El Capitalismo en la Crisis; Revista Mexicana de Sociología; Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M.; México, julio-septiembre 1982.

Esta táctica de los empresarios está plagada de contradicciones, considerando el apoyo que presta al desarrollo capitalista un Estado económico fuerte. Poder que pierde el control económico tiene contados sus días y de poco o nada le sirve al capital.

El rol de los obreros en la expansión del capitalismo en Latinoamérica ha sido indispensable. En el marco del capitalismo y por la necesidad institucional de gobernar para la sociedad global, el Estado es más progresista que la burguesía. Mas por sus orígenes y su enajenación a ella, no se puede cargar a costa de los patrones ninguna proporción razonable del gasto público y del desarrollo integral de la sociedad. Son las organizaciones laborales las que en el mundo desarrollado han presionado a los patrones a mejorar el sistema de producción y de remuneración efectiva, con incidencia en la aplicación del mercado de consumo y la redistribución de parte del ingreso. Ésta visión realista inspiró a Henry Ford a escribir a principios del siglo una obra lúcida donde para asombro (provisorio) del empresariado mundial, explica por qué multiplicó el salario de sus trabajadores y con qué óptimos frutos para su negocio de fabricación de autos.²¹

Dentro del estudio de las economías latinoamericanas, el pensamiento estructuralista es una manifestación de la búsqueda de un paradigma alternativo a las concepciones teóricas cuyos supuestos no se adaptan a las características de los países en desarrollo. En esta búsqueda, la escuela estructuralista replantea la importancia de la economía política y la necesidad de la intervención del Estado para transformar la estructura productiva, lo que constituye un gran acierto a la vez que abre las puertas de un promisorio enfoque cuyo potencial está lejos de agotarse. En el aspecto teórico y político el estructuralismo propone una nueva vía para promover el crecimiento y la industrialización así como eliminar -en

²¹ Downs, W. George y Larkey, Patrick D. ; op cit; pág. 29

teoría- la dependencia del exterior: la estrategia de sustitución de importaciones.²²

El poder económico latinoamericano debe acostumbrarse a la idea de que la presencia del Estado está cambiando, pero no disminuyendo. La naturaleza y la magnitud de las inminentes transformaciones que se avecinan en el mundo, la tendencia a la reducción de importancia y costo de las fuerzas armadas con motivo de asegurarse la paz, y la intrincada complejidad de la economía emanada de la reestructuración de la comunidad europea, obligan todavía a presumir que puede surgir un Estado económicamente fuerte y técnicamente superior. Ningún sector social en alianzas, y menos por sí solo, sería capaz de controlar ese inesperado y sorprendente universo.

Desde los años setenta y principalmente en el último decenio, por no extraña coincidencia, una época de ahondamiento de la depresión económica y del repunte en la derecha, algunos grupos empresariales norteamericanos afirman que los gobiernos en Latinoamérica son demasiado fuertes y que su reducción tendrá un efecto positivo inmediato para el desempeño y el crecimiento económico. La pobreza de sus bases objetivas demuestra que tal afirmación es inexacta. No por defectos de su existencia misma, sino por sus notorias deficiencias de control y negociación; los Estados de la región estén muy lejos del superpoder que les atribuye el empresariado; lamentablemente su tendencia es debilitarse, no fortalecerse. Tal vez a ellos se deba que el Estado no haya desempeñado, ni desempeñe, en Latinoamérica el papel vital que Alfredo Costa Filho²³ le asigna para la promoción de la iniciativa privada en Europa, donde en términos absolutos y relativos es más fuerte. Así lo demuestran las series numéricas formadas por Kliksberg

²² Villarreal, René; *La Contrarrevolución Monetarista: Teoría Política y Económica e Ideología*; F.C.E.; México.

²³ Costa Filho, Alfredo; op. cit; pág. 27

con apoyo en tres de los indicadores más usuales para medir su tamaño: la burocracia, el gasto público y los gastos de la administración relacionados con el producto nacional bruto.²⁴ De manera que no se sustenta con hechos la solución mítica del neoliberalismo, en el sentido de que el empequeñecimiento del estado conduce a mayor eficiencia económica. Es de entenderse que se puede medir el tamaño del Estado, pero no que los resultados tengan mayor importancia para apreciar críticamente su verdadero rol. En el orden de la praxis, la política es previsión y planificación y, tal como observa y precisa Córdoba,²⁵ no hay forma científica para determinar cual deberá ser el tamaño del Estado.

La transformación de la sociedad occidental y los cambios en la concepción tradicional de la política tienen su origen después de la segunda guerra mundial por la intervención del Estado en todos los planos de la vida social, derivando con ello el desarrollo del capitalismo monopólico. El Estado intervencionista de las últimas décadas se encuentra actualmente ante el dilema que Claus Offe resume de la siguiente manera: "el Estado capitalista sufre una sobrecarga de demandas y exigencias que no puede satisfacer sin destruir la naturaleza capitalista de la economía, ni ignorar sin debilitar su propia configuración institucional y el control que ésta ejerce sobre el conflicto de clases".²⁶

En una sociedad de clases el Estado carece de autonomía para legislar contra el capital, a menos que se de la cada vez mas extraña circunstancia de que a causa de sus contradicciones internas, éste se divida políticamente. Ante la urgencia de su propio crecimiento y del

²⁴ Kliksberg, Bernardo; Gastos de la Administración Central, Tendencias en el Crecimiento del Aparato Público Elaborado con datos de Naciones Unidas y del trabajo de Félix David; El Trimestre Económico, no 208; México, 1985

²⁵ Córdoba, Arnaldo; Entrevista con Ignacio Lozano Moheno; Revista del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública; México, año 2, no. 3, julio de 1990.

²⁶ Offe, Claus; Democracia y Nueva Derecha; Crítica Del Neoconservadurismo; Revista Mexicana de Sociología; Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M.; México, 1981

clamor masivo de la población a favor de una política social amplia y efectiva, el Estado no puede traspasar los límites que le fija el empresariado en materia de impuestos, gravámenes, y destino prioritario de sus recursos financieros; tal es el origen del endeudamiento público que ha llegado a agobiar a todos los países latinoamericanos. A estos factores de inequidad se une la política establecida por el Fondo Monetario Internacional sin congruencia alguna con las realidades nacionales y las exigencias peculiares de los países dependientes y atrasados.

Los Problemas de Gobernabilidad

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Uno de los aspectos centrales que deben tenerse en cuenta cuando se analiza la gobernabilidad de un sistema político es la consideración de la política económica y de los distintos procesos y medidas que la ponen en marcha como algo estrictamente integrante del proceso político. En ese marco se llevan a cabo interacciones que están lejos de ser unidireccionales entre los mundos de la política y de la economía. De esta forma, la política, en cuanto a aportación procesal resolutoria de aspectos técnicos, es una respuesta a las constricciones estructurales implícitas en la organización socioeconómica existente en cada Estado. Pero, al mismo tiempo, al tratarse de un producto generado fundamentalmente por los gobiernos, y ser estos de naturaleza estrictamente política, todas las variables políticas que tienen cabida en su seno, comportan un relevante impacto en las decisiones gubernamentales. Por consiguiente, la política económica se alza hoy en día como una de las actividades más importantes del Estado. Su acción se lleva a cabo desde una plataforma en la que las condiciones económicas suministran al andamiaje político la situación previa de las necesidades sociales y de las crecientes trabas existentes en un mundo cada vez más interdependiente, que deben tomarse en consideración a

la hora del diseño de políticas. Estas, son determinadas no simplemente por las condiciones económicas prevaletientes, sino también por la dinámica política. Por ello, el mantenimiento de la autoridad política en situaciones de dificultad económica, vía la normalizada actividad del gobierno, es el mayor reto con el que puede enfrentarse un gobierno fuera de las amenazas que suponen los conflictos de tipo étnico. Esto es así, incluso por encima de las propias disfunciones formales sobre las que pudiera estar asentado tanto a la hora de su conformación como del procesamiento de sus políticas. Desde este escenario, el tema de la gobernabilidad adquiere un sentido relevante.

Habida cuenta de la citada relación entre la política económica y la formulación de la política misma, los análisis efectuados con respecto a las políticas económicas nacionales registran una marcada inclinación a moverse dentro de un modelo implícito de entendimiento de la política. En este sentido el estudio de la misma, después de la segunda Guerra Mundial, ha seguido de diferentes sendas interpretativas en seis modelos, a saber: 1)-funcional; 2)- cultural; 3)-elección pública; 4)- grupo - conflicto; 5)- Estado - técnico; y, 6)- Estado-céntrico e institucional.²⁷ Todos estos modelos, presentes en la literatura de ciencia política elaborada en las últimas cuatro décadas, conforman un cuerpo teórico según el cual cada uno reclama poseer el correcto entendimiento de la política, no siendo enteramente consistente uno con otro. Un notable número de estudios ha reivindicado la necesidad de una integración de algunas de las referidas líneas de análisis, cuando no de una completa asimilación en un cuerpo teórico en el que tuvieran cabida como variables independientes. Sin embargo, la elevada cifra de estas, así como la dificultad de vertebrar causalidades partiendo desde

²⁷ Hall, Peter; La Economía del Gobierno. La política del Estado Intervencionista en Inglaterra y Francia; Universidad de Oxford; Inglaterra, 1986

presupuestos tan diferenciados, ha hecho muy difícil que se aceptara la perspectiva ecléctica como un modelo interpretativo más.

Para una mejor comprensión del proceso de relación entre el sistema político y sus productos (las políticas emanadas), así como el medio económico en el que se ve inmerso, a continuación se desdoblan las características más relevantes de algunos de los citados modelos.

Los análisis funcionalistas desarrollados por Merton²⁸, parten de la aceptación de que la vida política debe entenderse como un todo orgánico en el que se produce una constante interacción de las distintas partes, de manera que las acciones del Estado se explican por las funciones que llevan a cabo para la estabilidad o supervivencia del sistema político en su totalidad. La teoría de sistemas derivada de esta percepción, explica generalmente la puesta en marcha de diferentes políticas como el requisito *funcional* para el mantenimiento de un sistema político y económico dado, de tal forma que todo interactúa de acuerdo con imperativos sistémicos superordenados.

De esta manera se sugiere a menudo que las políticas económicas se persiguen para asegurar la ejecución de dos funciones en particular: la de acumulación, entendida como el mantenimiento de condiciones para la obtención rentable de capital; y la de legitimación, entendida como mantenimiento de la armonía social y del apoyo para el régimen. El riesgo que conlleva esta aproximación, que hace muy difícil entender como ocurre el cambio, es que "los factores que unen el sistema y sus funciones asociadas a las actuales políticas permanecen especificados con muy poca claridad"²⁹ de forma que las conexiones causales entre unos y otros adolecen de rigor. En términos más concretos del estudio

²⁸ Merton, Robert K.; *Teoría y Estructuras Sociales*; F.C.E.; México, 1968.

²⁹ Hall, Peter; *op. cit.*; pág. 35

de la gobernabilidad, supone que ésta se va a ver afectada no solamente por este rosario de interconexiones, más aún, al desconocer los mecanismos de la propia causalidad, resultará muy complicada realizar predicciones en cuanto al funcionamiento del sistema. Por otra parte, el funcionalismo insiste demasiado en el mantenimiento del equilibrio, de manera que cualquier tipo de cambio se presenta como disfunción, con una connotación de valor negativo. También son imprecisas las funciones asignadas *a priori* al Estado, como son las de legitimación y acumulación, así mismo las de reclutamiento, articulación y agregación de intereses que, además, son términos que con frecuencia fracasan a la hora de identificar las políticas o las instituciones que llevarán a cabo tales funciones con cierto grado de especificidad.

El argumento *cultural*, desde la óptica de la gobernabilidad, presupone la existencia de una notoria serie de conocimientos estructurales que gravitan enormemente sobre los procesos políticos y que llegan a explicar su contenido y su forma de comportamiento. De esta manera, se registra un marcado determinismo que ignora la presencia de otros elementos. Además, en un mundo tan interconectado y global como el presente, la cultura, que es más bien fruto del aprendizaje que de la herencia, se encuentra sesgada por influencias internacionales que desvirtúan la existencia de características nacionales singulares. Es dudoso que los procesos de socialización que habitualmente han reproducido ciertas actitudes nacionales no se hayan visto sometidos en el último medio siglo a estas influencias, tendiéndose a generar patrones de comportamiento más universales. De esta suerte, quizá debieran ser los vehículos de creación y transmisión de las modernas pautas culturales los que merecieran la atención, cosa que, por cierto no sucede entre los que se dedican al estudio de la cultura política. En cuanto a la incidencia de los factores culturales en la puesta en marcha de instituciones políticas, debe sugerirse que éstas (a lo largo de la

historia) se han visto sometidas a un elevado número de impactos, gracias a coyunturas históricas que tenían que ver con la distribución del poder entre grupos sociales y que han alterado su constitución original.

Al igual que el análisis culturalista, los teóricos de la *elección pública* sitúan el centro de su atención en el papel de la acción individual pero, a diferencia de aquellos, la unidad de análisis la constituyen los individuos concebidos como actores racionales. Por consiguiente, las decisiones políticas se explican mejor como el resultado de un concurso lúdico en que los individuos en la búsqueda del poder, o las instituciones actuando como individuos, compiten por los recursos y por el apoyo de los electores, quienes también buscan maximizar sus recursos personales.³⁰ Igualmente, en lo que a la economía se refiere, se postula que los agentes económicos a la hora de formar sus expectativas, lo hacen como si conocieran la verdadera estructura de la economía, aunque exceptúen el elemento aleatorio de la misma. De nuevo, en ambos terrenos se da la circunstancia de que los actores pueden ver influenciadas sus preferencias en función de esquema institucional adoptado y de las constricciones generadas por él mismo. Complementariamente, desde la perspectiva de la escuela económica de raíz neoclásica que se ha apropiado de la visión interpretativa de la elección racional, la incorporación de expectativas racionales en los modelos de equilibrio general, suponen la confirmación de la incapacidad de la política económica para cambiar los resultados del mercado. Desde esta perspectiva, la gobernabilidad resulta algo aleatoria, ajena a la propia internacionalidad de las políticas que pudieran ponerse en marcha.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³⁰ Bell, Daniel; *Las Contradicciones Culturales del Capitalismo*; Alianza; México, 1969

2. EL ESTADO MEXICANO POSREVOLUCIONARIO

El Estado Mexicano ha estado sujeto a diversos y profundos cambios desde su nacimiento hasta nuestros días. Los períodos de cambio invariablemente se presentan a los observadores, e inclusive en la justificación de los protagonistas, como tiempos en que se ha determinado encauzar un nuevo rumbo ante las necesidades sociales y económicas, o ante las amenazas o asechanzas del exterior. En la opinión y reflexión de los analistas e historiadores pueden existir infinidad de respuestas, muchas de ellas producto de investigaciones, pero las mas son tejidas en la especulación bajo una nata turbia de signos y síntomas que no se logran explicar del todo y que probablemente nunca logren alcanzar la transparencia para mostrarse en su verdad, a pesar de que el marco de "su naturaleza" puede ser la *razón de Estado* y no en una motivación interesada u ominosa del generador del cambio. No obstante, y ello no es contradictorio, para mí existen procesos históricos que estadísticamente encierran un principio explicativo más allá de la acción o de la intención humana. Es decir, la preceptiva de la comprensión y de la interpretación, como afirma Gadamer,³¹ me puede conducir a una historia o a un presente forzosamente racional, que se derive de principios únicos e inmovibles, en un momento de acontecimientos observables y explicables, aunque no necesariamente justificables.

Estoy cierto de que la única manera de aproximarnos a una hipótesis real siempre será el recurrir a la investigación del conjunto de fenómenos que nos lleve al análisis responsable y nos imbrique en un desdoblamiento del presente, teniendo como referente (y tal vez como generador) al proceso histórico de una etapa determinante. Es el caso

³¹ Gadamer, Hans-George; Verdad y Método I, Tomo 7; Colección Hermenia; Ed. Sígueme; Salamanca 1997.

del tema de este capítulo, en donde se pretende analizar los fenómenos políticos, económicos y sociales del Estado mexicano en una etapa que vincula a las actuales generaciones. Por ello me resisto, y espero comprensión en ello, a encerrar este capítulo en el marco de la historia. Me parece muy subjetivo un marco histórico para ligar acontecimientos cuya naturaleza desemboca en efectos actuales y muy probablemente causales. Sin embargo recurro a las series históricas que pasan por la etapa que investigamos, las cuales tienen el propósito de tirar un hilo conductor que nos ayude a descifrar el significado de esos fenómenos, que por estar estrechamente vinculados entre sí, tienen que ser discernidos en su conjunto, por supuesto para darle dimensión a las discusiones teóricas que se suscitan en nuestro presente.

La Revolución de 1910, y los hechos que la siguieron están conectados, en su inmensa mayoría, a la naturaleza o carácter de la Revolución. Es ella parte de nuestro ser en el siglo, y los procesos que hemos vivido posteriormente se sitúan frente a ella, a veces para negarla, otras para confirmarla, otras más para llevarla a extremos que tal vez, a los ojos de algunos, son exacerbados desde los propósitos o ideologías explícitas de la Revolución. No podemos, pues, discutir el presente sin referimos a la Revolución Mexicana, si no hubiera otra razón, por el hecho de que las actuales estructuras de la política en México -el tipo de gobierno, los partidos políticos, gran número y variedad de las instituciones públicas (sociales, políticas, educativas y culturales)- tienen su origen en nuestro movimiento revolucionario.

El grado de consenso que, en su historia, logró el sistema político mexicano se encuentra en la sustancia del movimiento revolucionario de 1910: en su ideología, en sus principios y preceptos (en la constitución de 1917), y en las transformaciones, también de contenido popular, que originó. Pero, sobre todo, en una cuestión fundamental: en el proceso

de laicización o secularización de la sociedad mexicana a la que dio lugar la urbanización y la industrialización del país, de manera más intensa a partir de los años cuarenta, al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

Por supuesto que entre 1910 y nuestros días se produjeron movimientos pendulares que extremaron, cancelaron, mediatizaron y matizaron diferentes aspectos de la Revolución. No sólo las concretas convicciones presidenciales dejaron su huella en el sistema político y en la sociedad mexicana, sino la evolución de ésta misma exigía o condicionaba determinadas variantes que a su vez se reflejaban en el conjunto político mexicano. Por supuesto, sin olvidar la vida internacional y, principalmente, en años más próximos, el marco general de la guerra fría, que determinó poderosamente la orientación de nuestra política y nuestra economía, impactando desde luego a nuestro espectro social.

2.1. El Estado Capitalista

Durante el desarrollo del México posrevolucionario, el papel del Estado, así como las ideas sobre lo que debería ser, han evolucionado de modo sustancial de acuerdo con las necesidades de la sociedad. Al término de la Revolución, México era un país muy fragmentado, tanto socialmente como en términos de una economía que había sufrido una grave destrucción material; así también, en términos de las instituciones políticas que debieron ser construidas para servir de base al modelo de país contemplado por la Constitución de 1917.

Los constitucionalistas conservaron como núcleo esencial de su programa social las instancias fundamentales de la revolución política: la defensa a ultranza del principio de la propiedad privada, el proyecto de un desarrollo capitalista para México, la institución de un Estado de derecho independiente de los derechos privados y un sistema jurídico de

libertades públicas (se trataba, como puede verse, de las mas grandes aspiraciones de las clases medias populares).³² Pero al mismo tiempo, los constitucionalistas arrebataron a los movimientos populares independientes todas sus banderas, preconizando la reforma agraria y el mejoramiento de las clases trabajadoras urbanas, con un Estado fuerte, capaz de garantizarlas contra quienes se les opusieran o pretendieran ir más allá de ellas. Para triunfar contaron a su favor con un hecho decisivo: ni Villa, ni Zapata, ni cualquier otro dirigente popular se planteó la lucha por el poder del Estado. En 1915 Carranza y los carrancistas señalaban, con justa razón, que aquellos movimientos estaban al margen del Estado y que por ello mismo no podían garantizar cambio social alguno. Así la revolución política aparecía como la *verdadera solución* no sólo a los problemas políticos de México, sino, y sobre todo, a los problemas de las masas.

Los carrancistas dijeron en aquel tiempo que la Revolución Mexicana había sido una revolución social, y no pocos hablaron de socialismo. Pero, ¿qué era lo que se entendía por socialismo? Salvador Alvarado primero y Álvaro Obregón después, la concibieron como el modo de mejorar la situación de las clases trabajadoras, estableciendo un equilibrio más justo entre los dos factores de la producción, el capital y el trabajo. La reforma agraria también entraba en la cuenta, naturalmente, como una forma específica de socialismo, aunque hasta la época de Cárdenas no se declara, de modo abierto y sin dejar lugar a dudas, que la revolución había sido hecha para abatir el régimen de propiedad en el campo, sino, también aquí, para mejorar la situación de los campesinos sin tierra. En realidad, la Revolución Mexicana estuvo lejos de ser una revolución social; más bien constituía una forma, inédita en la historia, de revolución política, a saber: una revolución

³² Córdova, Amaldo.; La Formación del poder Político en México; Ediciones Era; México, 2000.

populista.³³ El modo en que nació y los fines que se propuso no parecen desmentirlo. Los exponentes revolucionarios de las clases medias mexicanas inventaron el populismo, no tanto en lucha contra el sistema oligárquico -para 1914 éste había ya sido aniquilado como poder político-, sino como, precisamente, en lucha contra el movimiento campesino independiente que comandaban Villa y Zapata. El populismo mexicano, por ello, tuvo una entraña contrarrevolucionaria: se trataba de evitar que el movimiento de masas se transformara en una revolución social y "se dio el centavo para ganar el peso", esto es, las reformas sociales para hacer efectivos los postulados de la revolución política.

Los constitucionalistas heredaron al país la conciencia de que la revolución había sido hecha para resolver los problemas de las masas, para abatir la dictadura y someter a la "burguesía"; sin embargo, se cuidaron muy bien de dar a entender que habrían de abolir la propiedad privada y que habrían de establecer un régimen sin clases. En realidad, el régimen social por ellos creado tuvo desde un principio las siguientes características:

► En primer lugar, siguió una línea de masas cuyo objetivo esencial era conjurar la revolución política, manipulando a las clases populares mediante la satisfacción de demandas limitadas (tierra para los campesinos, mejores niveles de vida para los trabajadores urbanos); más tarde, entre 1929 y 1938, las masas fueron enclavadas en un sistema corporativo proporcionado por el Partido Nacional Revolucionario y por las organizaciones sindicales, dentro del cual siguieron planteándose y resolviéndose las reformas sociales.

³³ Ibid

► En segundo lugar, el nuevo régimen se fundó en un sistema de gobierno paternalista y autoritario que se fue institucionalizando a través de los años; en él, se ha dotado al Ejecutivo de poderes extraordinarios permanentes que prevén un dominio absoluto sobre las relaciones de propiedad -artículo 27 de la Constitución- y el arbitraje de última instancia sobre los conflictos que surgen entre las clases fundamentales de la sociedad (artículo 123). Del autoritarismo derivado del carisma del caudillo revolucionario, se pasó con el tiempo al autoritarismo del cargo institucional de la presidencia de la república.

► En tercer lugar, el régimen emanado de la revolución se propuso la realización de un modelo de desarrollo capitalista, fundado en la defensa del principio de la propiedad privada y del propietario emprendedor y en la política de la conciliación de las clases sociales, obligando a todos los grupos a convivir bajo el mismo régimen político, pero procurando en todo momento la promoción de la clase capitalista, de la cual se hizo depender el desarrollo del país bajo la vigilancia y con el apoyo del nuevo Estado. En este modelo de desarrollo se ha pasado de una etapa de institucionalización política de los grupos a otra etapa, en la que la industrialización ha venido a constituir un propósito nacional supraclásista que convive con la promoción continuada de las reformas sociales. Ahora bien, este desarrollo siempre ha sido concebido como desarrollo sólo relativamente independiente, pues jamás ha pretendido romper la relación de dependencia. El nacionalismo mexicano, para decirlo en otros términos, ha buscado tan sólo mejores condiciones de convivencia con el imperialismo, en el mismo sistema internacional, siendo su verdadera divisa la negociación y no el rompimiento. Por otra parte, si hasta 1938 el desarrollo de México se vio combatido por los sectores nacionales y extranjeros ligados, principalmente, al enclave petrolero, después de ese año el capitalismo extranjero irrumpió en las diferentes esferas de la actividad económica del país, asociándose al

capital nacional en el proyecto supremo del desarrollo capitalista de México y dando a la relación de dependencia una nueva forma y un nuevo signo.

En otro sentido, las instituciones son fundamentales para entender la relación entre el sistema legal y el comportamiento económico y, por consiguiente, estas constituyen un factor importante para explicar el desempeño económico de un país. La evolución de las grandes variables económicas y los cambios en la política macroeconómica han sido hasta ahora los actores privilegiados de una historia en la que el cambio institucional paralelo ha estado marginado de explicaciones e interpretaciones. Los incentivos para que los particulares participen en la economía varían continuamente, a medida que el marco legal sirve para definir mejor los derechos de propiedad, para regular nuevas actividades económicas o afinar los instrumentos de política económica y los mecanismos de control gubernamental. Douglas North afirma que "los incentivos son los determinantes subyacentes del desempeño económico".³⁴ Por lo anterior es necesario incorporar el análisis institucional a la historia económica del Estado Mexicano.

En la época que se analiza, podemos afirmar que la política económica ha sido controlada desde siempre por el centro, en detrimento de las entidades federativas. El Poder Ejecutivo, en acciones metaconstitucionales ha tomado decisiones autócratas sin considerar a las otras instancias del poder. Ha habido casos que ejemplifican esta afirmación, como los decretos emitidos por el *constitucionalista* Venustiano Carranza cancelando las concesiones de los bancos de emisión porfirianos, excluyendo al Congreso de la Unión de esta atribución.

³⁴ North, C. Douglas; *Instituciones, Cambio Institucional y desempeño Económico*; F.C.E.; México, 1993

En la época moderna, o al menos desde la promulgación de la Constitución política de 1917, ha habido una evolución paralela -mas no lineal ni constante- del papel del Estado en la economía, y del Congreso de la Unión en el debate y la formulación de las leyes económicas. Esto ha sido, tanto de aquellas leyes que son creadoras de instituciones económicas. Por ejemplo, de dependencias gubernamentales con funciones administrativas de carácter económico, fiscal o monetario; leyes y reglamentos que especifican derechos de propiedad para la explotación de recursos naturales; tratados comerciales con otros países; leyes que regulan la banca, las comunicaciones, el transporte, el comercio o la competencia económica, entre otras, como las que son instrumentos de política económica. Entre 1920 y los años de la Gran Depresión, la expansión institucional del sector público se centró esencialmente en la tarea de reconstrucción, creación de nueva infraestructura y formación de un marco que permitiera a la iniciativa privada reanudar el proceso de inversión y crecimiento.³⁵

2.2 Nacimiento del Partido Nacional Revolucionario

Al término de la revolución, el Estado mexicano tenía a una sociedad muy lastimada y de luto. Una sociedad que por la naturaleza del proceso armado y de su desenlace, realmente no lograba identificar a los vencedores y a los vencidos. La protagonización de diversos hechos en múltiples etapas de la revolución, no permitía identificar, bien a bien, a los héroes y a los villanos. Esa confusión social concluyó, o mas bien se matizó, a fines de la década de los veinte al darse un paso decisivo en la política mexicana, cuyos efectos perduran hasta nuestros días. Las diferentes fuerzas políticas, sociales y militares de la comunidad nacional fueron convocadas e invitadas para incorporarse a través de diferentes

³⁵ Zebadúa, Emilio; Banqueros y Revolucionarios. La Soberanía Financiera de México(1914-1929); F.C.E. y El Colegio de México; México, 1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sectores a un partido político naciente que aglutinaría a la mayoría de las corrientes políticas, ideológicas y sociales, a fin de establecer un frente mayoritario. Con ello, se afirmaba que concluiría la era de los caudillos para dar paso al surgimiento de las instituciones políticas que determinarían el nuevo rumbo del Estado mexicano, cosa que no sucedió realmente hasta que fue extinguido el *maximato* callista.

Una mañana de los primeros días del mes de agosto de 1928, Calles cita en Palacio Nacional a su secretario de Gobernación Emilio Portes Gil, a fin de tener un acuerdo en los términos que este último resume: "Después de muchas reflexiones sobre la grave situación que se ha creado como consecuencia de la inesperada muerte del general Obregón, he meditado sobre la necesidad de crear un organismo de carácter político, en el cual se fusionen todos los elementos revolucionarios que sinceramente deseen el cumplimiento de un programa y el ejercicio de la democracia. Durante más de 15 años los revolucionarios nos hemos debatido en luchas estériles por encontrar la fórmula para resolver los problemas electorales. Todo ha sido inútil. Hemos visto que las ambiciones incontenidas de muchos han arrastrado al país a luchas armadas que nos desprestigian y que nos convencen de que hemos errado el camino. Yo creo que la organización de un partido de carácter nacional servirá para constituir un frente revolucionario ante el cual se estrellen los intentos de la reacción. Se lograría a la vez encauzar las ambiciones de nuestros políticos, disciplinándonos al programa que de antemano se aprobará. Con tal organismo, se evitarán los desórdenes que se provocan en cada elección y poco a poco, con el ejercicio democrático que se vaya realizando, nuestras instituciones irán fortaleciéndose hasta llegar a la implantación de la democracia."³⁶

³⁶ Portes Gil, Emilio; *Quince Años de Política Mexicana*; Ed. Botas; México, 1941.

Poco después el general Calles anunciaba ante el Congreso de la Unión que la hora de abandonar definitivamente el "régimen de caudillos" y de entrar en el "régimen institucional" había llegado. Pronunciándose por el establecimiento de "reales partidos nacionales orgánicos".³⁷ Pasados seis meses, el 4 de marzo de 1929 en la ciudad de Querétaro quedó constituido el Partido Nacional Revolucionario. Fue un cambio inminentemente político que el presidente Plutarco Elías Calles quería imprimirle al Estado mexicano, para mantener una hegemonía que le permitiera el control político en un intento de implantar una nueva forma de dictadura.

Al principio, el partido no podía ser el organismo rígidamente centralizado en que fue evolucionando hasta nuestros días. En sus inicios la tarea primordial de la dirigencia nacional era la de reunir en un sólo bloque a las diferentes fuerzas políticas que estaban muy dispersas, la mayoría de carácter local y dependientes de caudillos militares o bien de caciques. Es decir, el PNR comenzó siendo una verdadera coalición de fuerzas bajo el mando formal de un Comité Ejecutivo Nacional a través del cual se imponía la autoridad de Calles, quien ya como ex-presidente era en realidad su líder "moral y natural".

2.3 El Modelo de Desarrollo de Integración y los Tránsitos del Estado Intervencionista

Un avance muy significativo, que ciertamente ha ocurrido en México, es en la sociedad y el mercado que han ganado una considerable capacidad para establecer límites y contrapesos al Estado, a fin de participar en el diseño de las decisiones y en su ejecución. Esto ha permitido, también, mantener espacios propios de decisión y de vertebración social que

³⁷ Legislatura, LII; Informe Presidencial del 1º de septiembre de 1928; Los Presidentes de México ante la Nación. 1821-1984; Cámara de Diputados; México, 1985.

viene del Estado y que produce la dispersión de fuerzas, tanto entre las capas superiores -oligarquías regionales y locales- como entre las capas medias y las de los más pobres. Estos últimos, resienten aún más el efecto de la dispersión y la pérdida de cohesión. Ello se debe a que la estructura de desigualdades queda sujeta sólo a su matriz histórica, sin que desde el orden político se corrijan los efectos de ésta.

En 1929 no sólo se consiguió dar forma política al dominio social territorial establecido por los jefes revolucionarios triunfantes. Éste es un hecho bien conocido. Menos sabido o menos reconocido es que, paralelamente, también se definieron los términos de la convivencia con los viejos poderes territoriales sobrevivientes del porfiriato. En 1929 se estableció, como es propio de toda revolución que triunfa, la cohesión entre los remanentes del viejo régimen y el nuevo que se consolidaba. Sobrevivieron, entonces, los antiguos dominios territoriales en muchos estados de la república. El cambio radical sólo se verificó en el norte del país. Ello fue así porque desde el porfiriato se gestó en esas zonas una economía de mercado distinta de la del centro y el sur, porque no arrastraban el pesado remanente del México atávico.

El de 1929 fue un orden de dominio sólido en su acuerdo regional con las viejas fuerzas oligárquicas, coexistentes con los caciques y nuevos jefes políticos militares. No incluyó a las masas campesinas -que eran la gran mayoría- y propició fuertes tensiones con las capas medias y laborales urbanas. Por ello, adelantándonos un poco, podemos afirmar la de 1938 fue una reforma del Estado -no sólo una reforma del PNR-, ya que estableció un nuevo equilibrio, dependiente de dos grandes vertientes de organización social y política. Por una parte, se respetó el dominio económico de las oligarquías regionales en una red horizontal, territorial, delimitada por el Estado. Por otra parte, se crearon las organizaciones populares y las empresariales, altamente centralizadas.

Como ocurrió en casi todos los países del mundo, la Gran Depresión representó un fuerte argumento para motivar la activa intervención del Estado en la economía. En 1930, México abandonó el patrón oro mediante una reforma a la Ley Monetaria, convirtiéndose en el primer país en dar ese paso, como consecuencia lógica de la depreciación del peso en la década anterior. La economía mexicana todavía enfrentaba las secuelas de la Gran Depresión, cuando en el periodo de Pascual Ortiz Rubio -1930-1932- el Congreso aprobó la nueva Ley General de Instituciones de Crédito del 28 de junio de 1932, que englobó todas las disposiciones referentes al régimen y funcionamiento de las instituciones de crédito. Se incluyó a las instituciones nacionales de crédito, a las instituciones bancarias y extranjeras, además de auxiliarse de los almacenes generales de depósito, a las cámaras de compensación, a las bolsas de valores, a las sociedades financieras y a las uniones de crédito.³⁸

Como lo apuntamos anteriormente, la mayor parte de las reformas revolucionarias que habían permanecido congeladas se activan durante el gobierno del presidente Cárdenas; en particular, se lleva a cabo en gran escala la reforma agraria. En materia educativa, el artículo 3º Constitucional fue reformado para establecer la educación socialista, lo que provocó airadas reacciones y protestas de las clases medias urbanas y de los movimientos católicos. En la parte política, Manuel Gómez Morín, fundó en 1939 el Partido Acción Nacional, quien como rector de la Universidad Nacional se había opuesto a que la educación socialista se extendiera a la educación superior; poco después, el Partido Nacional Revolucionario se transforma en Partido de la Revolución Mexicana, reorganizándose sobre una base corporativa que integra a los principales movimientos sociales: los obreros (Confederación de

³⁸ Lomell, Leonardo. et. al; La política económica de México en el Congreso de la Unión (1970-1982); F. C. E., México 1998

Trabajadores de México) y los campesinos (Confederación Nacional Campesina).³⁹

En el mandato presidencial de Cárdenas, se construyó la base institucional de la política macroeconómica, comercial, industrial, agrícola y minera de las décadas siguientes, mediante la expedición de nuevas leyes, la reglamentación de las ya existentes y la organización del aparato estatal encargado de aplicarlas y de fomentar el desarrollo económico del país. El 25 de agosto de 1936 fue promulgada la Ley de Expropiaciones, que facultaba al Poder Ejecutivo para tomar las medidas tendientes a la aplicación de los postulados revolucionarios en materia de reforma agraria y control y aprovechamiento de los recursos naturales, lo que le permitió además reafirmar el dominio directo de la Nación sobre el subsuelo. En 1937 se creó la Comisión Federal de Electricidad, con el objetivo de organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica basado en principios técnicos y económicos. Un año antes, Cárdenas había avanzado en su propósito de garantizar el crecimiento económico y el desarrollo industrial del país sobre bases firmes, al crear en 1936 el Instituto Politécnico Nacional, mismo que le fue encomendada la tarea de formar los profesionales capacitados para apoyar la modernización tecnológica del país y que tuvieron como sus primeros desafíos apoyar a las industrias eléctrica y petrolera. En 1938, después de la expropiación de las empresas petroleras, el gobierno se ve en la necesidad de reorganizar la industria del petróleo y se crea la empresa Paraestatal Petróleos Mexicanos. En 1939 se creó la Comisión de Fomento Minero para regular y controlar una actividad en la que seguía siendo mayoritaria la inversión extranjera, pero que en las décadas siguientes paulatinamente se fue integrando al sector Paraestatal. En este periodo,

³⁹ Ayala, José Luis; Estado y Desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982); F.C.E.; México, 1988



se integraron las bases que regirían la nueva relación del gobierno con los empresarios, mediante la Ley de Cámaras de Comercio e Industria aprobada en 1936. Esta relación sería clave para la conducción del proceso de industrialización que se acelera a partir de 1940.⁴⁰

Las primeras entidades paraestatales se crearon con el fin de complementar el papel administrativo del gobierno central, concentrándose en tareas especializadas, tales como el control monetario por medio de la creación del Banco de México o la construcción de infraestructura por la Comisión Nacional de Carreteras y Caminos, y la Comisión Nacional de Irrigación. En 1934, Cárdenas presentó a la nación *el Plan Sexenal*, el cual reflejaba un profundo cambio en el concepto de las responsabilidades del sector público, basado en la estrategia de integración de todos los sectores con el gobierno. El plan, establecía como objetivo el progreso económico y social apoyado en una política gubernamental sustentada en tres principios fundamentales: el control directo sobre los recursos naturales y las industrias estratégicas, la expansión del gasto del gobierno y la creación de nueva infraestructura productiva y social.

Ciertamente, en esa etapa del México posrevolucionario se ganó en equilibrios socioeconómicos. Pero, de hecho, se limitó la participación política de las oligarquías y se confiscó la participación electoral popular en beneficio de los liderazgos políticos de las organizaciones medias y populares y del propio régimen, o más concretamente, de la institución presidencial. Las relaciones Estado-sociedad y Estado-mercado conseguidas durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se reprodujeron en una organización que, ciertamente, no resultó una forma abierta ni de mercado ni de democracia. Pero fue, sin duda, para las circunstancias

⁴⁰ Ayala, José Luis; *Ibid*

sociales de su tiempo, una estructura de equilibrios menos inequitativos que los naturales, inherentes a la sociedad mexicana.

Este orden político fue perdiendo su eficacia equilibradora, niveladora. Las oligarquías económicas recuperaron terreno. Mientras tanto, la red centralizada de organizaciones sociales perdió no sólo consistencia, sino que las capas correspondientes perdieron capacidad de negociación y disminuyeron su nivel de vida. Es innegable que este desenlace tiene mucho que ver con la oligarquización de las organizaciones políticas y el exacerbado presidencialismo. El auspicio de contubernios entre la cúpula gobernante y las élites económicas, resultaron muy costosos para el desarrollo nacional y la equidad social, y sobre todo, para la sobrevivencia política de las capas medias y populares.

Con todas sus deficiencias -sobre todo por sus rígidos mecanismos de control-, la organización política del régimen mexicano, a partir de 1938, dio cohesión y capacidad de negociación de sus demandas a los sectores medios, laborales, campesinos e incluso a los más desposeídos. Se reinstauraron las condiciones puras de dominio social y su consecuencia inmediata, las desigualdades extremas, propias de nuestra matriz de origen aún no superada.

El problema de las bases sociales del Estado es el del orden de dominio. Es decir, las diversas fuerzas sociales que se coaligan y unifican para sustentar al Estado, lo hacen mediante una jerarquización entre ellas. Esto supone ya un principio de dominio que se habrá de reproducir en las instituciones políticas. Pero lo que ahora importa destacar es que este orden de dominio no necesariamente tiene que ser absolutista y dictatorial, puede ser democrático o bien puede ubicarse en algún punto intermedio. Que sea democrático depende, precisamente, de la homogeneidad de organización entre las fuerzas coaligadas.

El orden de dominio del periodo estatista en México, ciertamente, garantizó a las oligarquías locales su control regional, pero también ordenó y cohesionó a los sectores subordinados, abriéndoles posibilidades de participación y de negociación de sus demandas. En buena medida, a ello se debió la eficacia promotora del Estado, la amplitud de la política social durante casi cincuenta años y la estabilidad política del régimen. Ni el mercado ni la democracia pueden operar en contra de la desigualdad sin la intermediación del Estado. La desigualdad inherente a la estructura socioeconómica y a la del dominio en la sociedad civil, ahondan las desigualdades sin el efecto compensador de la estructura política si se retira el Estado de su función mediadora. Esto es el liberalismo económico.

En este contexto, la liberalización económica y la política encontraron en condiciones de extrema desigualdad a los sectores medios, laborales y populares. Asimismo, en condición privilegiada a los sectores dominantes. De ahí, resulta la crisis que padecemos con sus grandes costos. El mayor de éstos se debe a que la cúpula dirigente en el Estado, además de haber impuesto un modelo económico que ahonda las desigualdades -aunque supere las deformaciones y abusos del estatismo-, carece de sustento social para corregir el rumbo de esta política y de sus efectos.

2.4 El Modelo de Desarrollo Industrial

El gobierno mexicano sostuvo la idea de que el Estado debía involucrarse directamente en las actividades productivas, sobre todo durante los años de la guerra y la década siguiente, pero ello se dio de acuerdo con una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, en donde las empresas estatales tendrían el encargo de proporcionar un flujo confiable de insumos a una industria privada

nacional naciente, que sería responsable de la producción de bienes de consumo final; es decir, el desarrollo de México se volvió "hacia dentro".

En el sexenio del general Manuel Avila Camacho dio inició la construcción de las instituciones más importantes de la política social del Estado mexicano, que sirvieron también para apoyar la industrialización del país y consolidar la transición hacia un país eminentemente urbano. La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias fue un instrumento importante para que el Estado pudiera promover el desarrollo de las industrias consideradas como "necesarias" por parte de las autoridades de las secretarías de Hacienda y de Economía Nacional, a través de subsidios, facilidades fiscales y una política comercial que no sólo se basaba en aranceles, sino en permisos previos de importación y que, al tiempo que protegía a los artículos nacionales de la competencia externa, favorecía la importación de bienes de capital e insumos para la industria.⁴¹ Esa ley, de hecho y de derecho, marcó el inicio del Modelo de Desarrollo Industrializador, reconocido así por economistas de dentro y de fuera - de entonces y de ahora-, y también por los gobiernos de Avila Camacho, Alemán Valdéz y Ruíz Cortínez.

México hizo un enorme esfuerzo por construir una base industrial mediante una estrategia de sustitución de importaciones a partir de entonces. Por parte del gobierno, la industrialización fue vista como un medio para reducir la dependencia de la disponibilidad de divisas y evitar choques externos y ciclos económicos adversos. Se diseñó así un nuevo modelo de desarrollo basado en la industria que, a su vez, produciría un marco jurídico adecuado a las necesidades de la economía.⁴²

⁴¹ Cárdenas, Enrique; Los problemas económicos de México en perspectiva histórica; F.C.E.; México, 1992.

⁴² *Ibid*

En la década de los 40s se crearon instituciones como el I.M.S.S -en 1943- en el periodo presidencial de Avila Camacho y el I.S.S.S.T.E. en 1949 ya en el mandato del presidente Miguel Alemán, con lo que se fortaleció el sistema asistencial. Alemán se caracterizó por grandes gastos en infraestructura y una deliberada política de protección a la industria, que desde el régimen anterior se había desarrollado como respuesta a la incapacidad de los países industrializados de abastecer de manufacturas a sus mercados, por estar orientada su producción a las necesidades bélicas. Lo que se inició como una respuesta espontánea a 109 problemas de abasto durante la guerra, se continuó como política de sustitución de importaciones impulsada por el Estado.⁴³ También comenzaron a realizarse importantes inversiones en turismo, y se modificó el decreto cardenista sobre la inafectabilidad de la pequeña propiedad para aumentar el derecho sobre la cantidad de hectáreas por agricultor, fomentando así el latifundio en todo el territorio nacional.

Las metas oficiales, compartidas por los empresarios, se convirtieron en desarrollo y estabilidad. En esta forma, el sector privado ganó apoyo oficial para sus planes y ambiciones y el gobierno les ofreció protección política, financiera y comercial. La Ley de Inversión Extranjera permitió definir las áreas exclusivas o de participación mayoritaria para el capital mexicano. El gasto público aumentó a más de 15% del PIB y el Estado comenzó a tener un papel más activo en la economía a través de la banca de desarrollo y las empresas paraestatales. Habiendo acumulado suficientes reservas internacionales durante la guerra, el Banco de México estaba en condiciones favorables para aumentar el crédito interno destinado a financiar el gasto público en infraestructura, servicios sociales y subsidios fiscales. A la vez, el tipo de cambio actuó como ancla para la estabilidad de precios.⁴⁴

⁴³ Lomelí, Leonard, et. al; op. cit; Pág 51

⁴⁴ Izquierdo, Rafael; La política hacendaria del desarrollo estabilizador; F.C.E; México, 1994

Desde la década de los 40s -después de la segunda guerra mundial- hasta la de los 60s, la industrialización del país se convirtió en el objetivo central del gobierno, fomentando así la acumulación de capital en manos privadas. El desarrollo de México, como ya lo dijimos antes se volvió hacia dentro, basado en políticas que promovían y protegían a la industria local, a diferencia de las etapas anteriores en el desarrollo del país en las que el sector externo había arrastrado literal y negativamente al resto de la economía. El desarrollo de otros sectores estaba subordinado a la meta de la industrialización; mientras que la participación de la industria en el PIB aumentó entre 1945 y 1970 de 25 a 34%, la contribución de la agricultura disminuyó de 21 a 11% en ese mismo periodo.⁴⁵ Las exportaciones también se subordinaron a las necesidades financieras de la industrialización, y las divisas captadas por concepto de turismo y de exportaciones de materias primas y productos agrícolas, se utilizaban para pagar las importaciones de capital, necesarias para la industria local.

Debido en buena medida a estas políticas y a un ambiente internacional extraordinariamente favorable, la industria se convirtió en el sector más dinámico de la economía mexicana. Mientras que el PIB aumentó en un promedio de 6.5 por ciento anual, la tasa de crecimiento promedio de la industria era de 9 por ciento. De hecho, por el éxito de nuestro país, la industrialización mundialmente se convirtió en sinónimo de desarrollo económico. La propiedad industrial se concentró fuertemente en manos de empresarios mexicanos ligados a capitales extranjeros y con contactos gubernamentales. El proceso de industrialización incrementó la histórica concentración de capital y riqueza del país. El ingreso se concentró por sectores económicos y por grupos sociales; el ingreso promedio en el campo se fue alejando cada vez más del sector promedio urbano, y la concentración del ingreso se fue agudizando en ambos

⁴⁵ Cárdenas, Enrique; op. cit; pág. 56

sectores. La producción manufacturera creció por encima de los niveles del PIB, lo que fomentó la industrialización de México, pero también contribuyó al desarrollo desequilibrado del país.⁴⁶

El crecimiento industrial en los centros urbanos de México atrajo a trabajadores de los demás sectores. Entre 1940 y 1955 hubo impresionantes resultados en el sector agrícola, pero no se realizaron las inversiones necesarias para mantener el nivel de crecimiento necesario y desde los años sesenta la falta de inversión de capital y tecnología en el campo contribuyó a la reducción de la productividad agrícola. Los campesinos y jornaleros rurales se vieron obligados a partir en busca de mejores oportunidades; muchos emigraron a los Estados Unidos, la mayoría se fueron a las ciudades. De haber concentrado la agricultura casi las dos terceras partes de la población económicamente activa al principio del periodo, su participación se redujo casi a la mitad; entre 1940 y 1970 la población económicamente activa ocupada en el campo pasó de 65.4 a 37.5 por ciento.⁴⁷ La política económica intencionalmente favorecía a la industria por encima del sector agrícola. El gobierno subsidiaba a la primera mediante la transferencia de recursos del campo. El constante flujo de trabajadores del campo aumentó la clase trabajadora urbana y el incremento en la oferta de trabajadores en las ciudades impuso una presión decreciente a los salarios reales. Aquellos que no podían encontrar empleos en la industria o en la creciente burocracia gubernamental y de servicios, engrosaron las filas de los desempleados o subempleados. Los salarios reales mostraban un patrón por demás errático. La mejoría relativa eran seguidos por declives en el nivel de los trabajadores, aunque en términos generales la tendencia hasta principios de los 70s fue ascendente.

⁴⁶ Martínez, Ifigenia; Distribución del Ingreso en México; F.C.E.; México, 1973.

⁴⁷ Solís, Leopoldo; La economía mexicana, retrovisión y perspectivas; Siglo XXI; México, 1981.

La década de los 40s a la de los 60s, es definida en varios círculos empresariales, políticos y académicos como *el milagro mexicano*. Es indudable, para ellos, que fue una época boyante para el capitalismo mexicano. Se trató de un periodo de baja inflación y alto crecimiento, que ni antes ni después ha registrado el proceso histórico del Estado mexicano.

2.5 El Modelo de Desarrollo Estabilizador

El tipo de cambio permaneció estable -a 12.50 pesos por dólar- entre 1954 y 1976 y la inflación se controló relativamente a un promedio anual de menos de 5 por ciento. Desde 1958, la estabilidad política y la de precios parecían ir de la mano; de hecho, el "símbolo de estabilidad" era la paridad nominal con el dólar.⁴⁸ La política monetaria buscó ser congruente con los objetivos de estabilidad cambiaria y de precios; por ello, las reservas se mantuvieron en un nivel que permitió al Banco de México garantizar la paridad y financiar las importaciones de bienes de capital, necesarias para la industrialización en marcha.

El marco jurídico-institucional de la economía en México, estaba establecido en torno a varios principios rectores:

- ◆ El control del gasto público a través de una política de gasto que diera prioridad a la inversión en infraestructura, pero sin incurrir en gastos deficitarios;
- ◆ Una política tributario regresiva y claramente insuficiente en términos relativos para sostener en el largo plazo el esfuerzo que en materia de infraestructura y suministro de bienes y servicios públicos pretendía realizar el Estado;
- ◆ Política monetaria restrictiva, congruente con el objetivo de mantener la estabilidad de precios, sobre todo después de las

⁴⁸ Izquierdo, Rafael; op. cit; pag. 57

presiones inflacionarias que la economía había registrado en los gobiernos de Manuel Avila Camacho y Miguel Alemán;

➤ Política crediticia que canalizaba el crédito externo a la industria - a través de Nacional Financiera- racionalizaba la asignación del crédito interno y fijaba porcentajes mínimos de financiamiento a los sectores prioritarios para la banca privada;

➤ Política cambiaria que privilegiaba el mantenimiento de la paridad fija entre el peso y el dólar;

➤ *Nacionalización* de industrias clave -electricidad- y prominencia de la inversión nacional sobre la extranjera en sectores estratégicos; y,

➤ Estrategia de desarrollo centrada en la industrialización, lo que implicaba subordinar los objetivos y prioridades de los demás sectores a las necesidades del desarrollo de la industria.⁴⁹

Este marco jurídico, le dio sustentación al modelo económico conocido como "Desarrollo Estabilizador" que fuera bautizado así por su propio creador Antonio Ortiz Mena, secretario de Hacienda en los sexenios de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz.

Ciertamente, en el gobierno de Adolfo López Mateos se inició el *desarrollo estabilizador*, que permanecería hasta 1970. El motor del proceso de industrialización se desplazó gradualmente de una acelerada expansión de la inversión gubernamental a un incremento en la inversión privada, tanto interna como externa. Sin embargo, la inversión privada fue financiada en gran parte con privilegios fiscales y rentas proporcionadas por un amplio conjunto de barreras arancelarias y no arancelarias y por una sobrerregulación que impidió la libre entrada de productores en muchos mercados. A pesar de los altos niveles de crecimiento económico de los que disfrutaba México durante este

⁴⁹ Izquierdo, Rafael; *Ibid*

periodo, el gasto social estaba dentro de los niveles promedio -e incluso por debajo en algunos rubros- en comparación a otros países en proceso de desarrollo de América Latina. El gasto público favoreció a la población urbana sobre la rural, y a la clase trabajadora industrial sobre el campesinado. La clase media se benefició del crecimiento económico y de las políticas públicas; sin embargo, la distribución del ingreso se deterioró a lo largo del periodo. En 1969, el 20 por ciento de la población más pobre acumulaba apenas 4 por ciento del ingreso nacional; al mismo tiempo, el 20 por ciento, correspondiente a la economía *doméstica* con niveles de ingreso superiores, acumulaba el 64 por ciento.⁵⁰

La tasa de crecimiento de la población aumentó de 3.1 por ciento en 1950 a cerca de 3.5 por ciento en 1970. En 1950, alrededor de 32 por ciento de la población estaba empleada, pero dicha proporción cayó a 27 por ciento veinte años después. Esto quiere decir que de 1950 a 1970 proporcionalmente menos personas estaban satisfaciendo las necesidades de la población total, una de las de mayor crecimiento en el mundo. Estas cifras también reflejan una composición de edad cambiante, tendiendo hacia la juventud. Además, la relación de mujeres empleadas aumentó de 4.5 a 5.5 por ciento durante el mismo periodo, ejerciendo así presiones adicionales al mercado laboral. Pero aun cuando la distribución del ingreso empeoraba, debido a que las industrias de capital intensivo no eran capaces de absorber a la creciente población en edad laboral, en ese periodo el ingreso per-cápita aumentó a una tasa anual de 3.5 por ciento.⁵¹

El Estado mexicano recibía con mayor interés a la inversión extranjera durante el Desarrollo Estabilizador; esta se fomentó, aunque por otra

⁵⁰ Martínez, Ifigenia; op. cit; pág. 58

⁵¹ Solís, Leopoldo; Análisis por sectores y distribución; La economía mexicana, vol. I, F. C. E.; México, 1973.

parte estaba estrictamente regulada. La ley imponía regulaciones específicas en cuanto a los derechos de las empresas extranjeras. Las corporaciones multinacionales que deseaban efectuar operaciones comerciales en el país primero debían estar de acuerdo en "actuar como empresas mexicanas"⁵² en todo lo referente a sus compromisos legales o, dicho de otra forma, a renunciar a las leyes y a la protección de sus gobiernos. Algunas actividades económicas eran exclusividad del Estado o de empresarios nacionales. En algunas áreas, a los inversionistas extranjeros se les limitaba la propiedad de las acciones a un máximo de 49 por ciento; la mayoría debía estar en manos de mexicanos. Ello propició que los empresarios mexicanos se beneficiaron doblemente de la protección estatal; en algunos casos los eximía de la competencia externa, y en otros les otorgaba un fuerte poder de negociación frente a sus socios extranjeros.

Para 1970, la proporción del gasto público ascendió a 24 por ciento del PIB. Al aumentar la participación del Estado en la economía, su capacidad para financiar sus actividades disminuían pero la necesidad de modificar y extender el régimen jurídico de la economía aumentó. Para entonces resultaba evidente que el sector público había crecido demasiado rápido, sin que hubiera un ordenamiento legal adecuado que estableciera las bases de coordinación entre las empresas y los organismos públicos con la administración pública central, integrada por las secretarías de Estado y departamentos administrativos que formaban parte del gabinete del ejecutivo federal. Se creó la Comisión de Inversiones que debía vigilar la eficiencia económica y administrativa de las empresas públicas, que devenía de la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

⁵² Serra Rojas, Andrés; Derecho Económico; Porrúa; México, 1981.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las exportaciones aumentaron de 214 millones de dólares en 1940 a alrededor de 3000 millones de dólares en 1970. Sin embargo, el aumento en los ingresos por concepto de exportaciones se vio minado por un crecimiento mucho más rápido en las importaciones de bienes de consumo, que eran necesarias para reabastecer a las empresas locales o para abrir nuevas industrias.⁵³ Las importaciones eran mucho mayores que las exportaciones, por lo que México padeció de un constante déficit en sus cuentas externas desde 1950.

Como ya apuntamos, entre el final de la segunda Guerra Mundial y mediados de los años sesenta, el Estado asumió un papel cada vez más activo en la economía. El gasto público era utilizado para estimular el crecimiento del país, construir infraestructura de comunicaciones y transportes, y promover la acumulación de capital privado. La protección de capitalistas nacionales por parte del gobierno adquirió varias formas, entre ellas la de barreras comerciales, incentivos fiscales y créditos subsidiarios. Para garantizar el abasto de materias primas baratas y energía, el gobierno nacionalizó industrias clave, como la Comisión Federal de Electricidad, en 1960.⁵⁴ El gobierno dependía de créditos externos para financiar proyectos de inversión pública y para ajustar la balanza de pagos del país. El Banco de México fue clave para financiar los déficit públicos durante los años cincuenta; entre 1950 y 1954 suministró 88.9 por ciento de los créditos otorgados al gobierno federal y el resto fue cubierto por bancos privados. Pero, durante 1958 a 1970 en los gobiernos de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, comenzó a recurrirse, cada vez en mayor escala, a los créditos del exterior.

⁵³ Comisión Económica para América Latina; La Tendencia al Desequilibrio de la Balanza de Pagos; En Leopoldo Solís, La Economía Mexicana, Vol. II, Política y Desarrollo; F.C.E.; México, 1973.

⁵⁴ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos; Informe Sobre México; OCDE; París, 1992.

La relación entre el servicio de la deuda y la exportación de bienes y servicios comenzó a deteriorarse para finales de los sesenta. En estos dos sexenios, el gobierno federal invirtió menos, creó un menor número de nuevas empresas y sostuvo una firme posición de finanzas públicas sanas para mantener la inflación en un bajo nivel. El esquema regulatorio había funcionado muy bien en un principio, hasta que fue evidente que la estrategia de sustitución de importaciones no podía sustentar un crecimiento permanente. Las rentas de un mercado interno protegido se agotaban tarde o temprano, y la estructura organizacional no contenía los incentivos para promover incrementos en la productividad. Las finanzas públicas permanecieron bajo control hasta 1970. Sin embargo, en ese año la proporción del servicio de la deuda era de 24.6 por ciento, la más alta de América Latina y una de las más altas del mundo. Para finales de los 60s, el modelo de Desarrollo Estabilizador mostraba indicios de pleno agotamiento, y con ello llegaba a su fin "El Milagro Mexicano".

En este análisis, podemos llegar a la conclusión de que tanto el modelo de desarrollo industrial como el modelo de desarrollo estabilizador se caracterizaron por una fuerte tendencia a la concentración del ingreso, y nos lo confirma la opinión de algunos autores como Raymond Vernon⁵⁵, que cuestionaron los resultados del llamado *milagro mexicano*, a la luz de su incapacidad para mejorar la distribución del ingreso, factor que llamó fuertemente la atención de analistas extranjeros y los llevó a la consideración de que ese fue uno de los motivos para que en México se produjera una importante revolución popular a principios del siglo XX. Varios economistas coincidían, aunque los mas después se contradijeron, en que muchas de las deficiencias del modelo de Desarrollo Estabilizador podían superarse con la estrategia de participación estatal. En particular, se consideraba que el Estado podía

⁵⁵ Vernon, Raymond; El Dilema del Desarrollo de México; Diana; México, 1989

realizar un esfuerzo adicional en materia de infraestructura y gasto social, para lo cual era necesario aumentar los ingresos tributarios para financiar una expansión del gasto público.⁵⁶ Sin llevar a cabo un profundo cambio estructural, desde 1970 a la fecha el marco legal de la economía ha sido modificado para intentar adecuar la estructura jurídico-institucional a las nuevas condiciones políticas y sociales, lo cual no ha evitado las catastróficas serie de crisis del estado mexicano desde 1976 a la fecha.

⁵⁶ Lomelí, Leonardo et al; op cit; pág. 51

CAPITULO II

**CONSIDERACIONES PARA
LA REFORMA ESTADO.
ACCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL
(1964 - 2000)**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La Reforma del Estado en México ha sido objeto de análisis y discusión en los últimos años por todos los sectores y corrientes ideológicas de nuestro país. Es una expectativa de todos los mexicanos, y en consecuencia constituye un propósito que tiene la urgente necesidad de consolidarse y hacerse realidad en la vida práctica.

Es digno reconocer que en el proceso de reforma ha habido avances sustanciales, tal vez no en la medida de lo que la sociedad espera y requiere, sin embargo, nadie puede negar los avances en la pluralidad política y democrática, mismos que se ven reflejados en la composición del actual Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión. En tal virtud, la Reforma del Estado debe partir de la premisa del cambio en la sociedad. Es decir, cambio de actitudes y aptitudes, que permitan con objetividad seguir por el camino que la nación reclama.

En el sistema federal mexicano, la Constitución Política, expresión suprema de la soberanía popular, prevé en su artículo 40, la existencia de dos órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados miembros. El primero, se aplica a todo el territorio nacional. El segundo, solo tiene validez en la jurisdicción territorial de cada uno de ellos. En ambos, casos se reconoce la división básica de poderes para el cumplimiento de la soberanía del pueblo: legislativo, ejecutivo y judicial.

Sin embargo, a pesar de la existencia de estas dos esferas soberanas conforme a lo establecido por el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 y reconocida y reiterada en las tres constituciones que han regido a la nación, la práctica centralista del Estado en los ámbitos administrativo, político, económico, cultural y social, ha estado presente durante casi dos siglos y se ha exacerbado en los últimos treinta y tres años.

El presente capítulo de ninguna manera pretende relatar la historia de los sexenios que se aluden, sino analizar los aspectos mas relevantes para justificar y argumentar la imperiosa necesidad de la reforma del Estado mexicano.

1. PERIODO PRESIDENCIAL 1964-1970

La necesidad de reformar al Estado no surge en los actuales tiempos. Es un imperativo que se ha venido postergando desde hace mas de tres décadas. Fue en el régimen presidencial de Díaz Ordaz cuando se vislumbró la urgencia de adaptar el sistema a los desafíos de los nuevos tiempos ante una realidad inocultable.

Materia Social

En esta materia eran muy perceptibles los problemas de la brutal explosión demográfica. De una población de veinte millones en 1940 se genera un crecimiento exponencial de cincuenta millones para el final de ese gobierno, es decir un crecimiento promedio de un millón de habitantes por año, lo que provocó un desequilibrio extraordinario en la vida social del país, porque evidentemente provocó un proceso de urbanización que impactó todo esfuerzo de infraestructura, de educación, de salud, de vivienda y de empleo. Estudios efectuados sobre este periodo mostraron un continuo deterioro y aumento en los niveles de la pobreza⁵⁷

Materia Económica

Se ha denominado a la década de los sesentas como la del final del milagro mexicano⁵⁸. A pesar de ello, en los primeros cuatro años del periodo

⁵⁷ Tello Macías, Carlos. La política económica en México 1970-1976. Ed. Siglo veintiuno Editores. México D.F., 1979.

⁵⁸ Reynolds, Clark. La Economía Mexicana: Su Estructura y Crecimiento en el Siglo XX. Fondo de Cultura Económica México, D.F. 1973

diazordacista todavía se disfrutó de un crecimiento elevado y sostenido con estabilidad. La inflación era similar a la de Estados Unidos y el déficit fiscal variaba entre 1 y 3 por ciento del PIB. El tipo de cambio con el dólar permaneció fijo durante todo el sexenio, sin sufrir una sobrevaluación⁵⁹. Tanto la política fiscal como la monetaria se caracterizaban por ser conservadoras, así como la espina dorsal de la estabilización. Sin embargo, la distribución de los ingresos no mejoró a pesar del aceptable crecimiento económico.

Para 1969 esta administración sintió vivamente las señales de agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador y el fin del milagro mexicano. La productividad del campo entra en crisis y se inicia el éxodo rural a las ciudades lo que conflictúa aun mas el espectro económico. El sistema nacional de financiamiento se debilita y el sector privado empieza a recurrir al crédito exterior. Ya no había el gran movimiento exportador, por el contrario, el consumismo de las clases medias emergentes y de las clases altas es enorme, por lo que aumentan los niveles de importación.

Materia Política

Algunos analistas afirman que en 1968 se inician las crisis sexenales recurrentes en nuestro país⁶⁰. Pero, como ya lo apuntamos, la crisis de entonces no estuvo asociada con un desplome de la moneda ni tuvo que ver con la balanza de pagos. Mas bien, el gobierno entra en crisis debido a la rigidez utilizada para tratar los fenómenos acumulados en materia política y social, lo que genera graves conflictos como el del movimiento médico en 1967 y el movimiento estudiantil de 1968⁶¹ de funestas consecuencias para la sociedad civil mexicana. Antes, en 1965, Carlos Madrazo había renunciado a la dirigencia de su partido el PRI debido a

⁵⁹ INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tercera Edición. Aguascalientes. 1994

⁶⁰ Aguayo Quezada, Sergio. 1968: Los Archivos de la Violencia. Ed. Grijalbo y Periódico Reforma México, D.F. 1998

⁶¹ González de Alba, Luis. Los Días y los Años. Ed. ERA, México, D.F. 1971

las presiones generadas por el presidente Díaz Ordáz y de varios sectores de la clase política que estaban en contra de las pretensiones democratizadoras del dirigente tabasqueño, el cual no cejó en sus objetivos hasta que dos años después murió en un "accidente" aéreo junto con su esposa.

Las decisiones políticas de un régimen autoritario, de personalidad endogámica, autócrata y tardía, ante la aparición de una nueva cultura urbana que daba niveles de independencia a profesionistas y a los jóvenes, desembocaron en soluciones brutales, crueles y equivocadas a los ojos de aquellas generaciones y de las subsecuentes. El concepto del derecho llamado *legalismo* es el gran pecado de ese régimen. Se privilegió el uso del aparato jurídico que legitima el ejercicio del poder sobre los ciudadanos, al uso del diálogo en busca de la concordia. Ese es uno de los factores, quizá el de mayor importancia, que desencadenó el principio de los grandes problemas contemporáneos de México, cuya mayor virtud había sido su capacidad para procesar los conflictos con eficacia. En la mezcla de los fenómenos sociales, económicos y políticos, todos ellos adversos, encontró el Estado mexicano sus propias limitaciones. Como lo apuntamos al final del primer capítulo, era necesaria ya la reforma.

2. PERIODO PRESIDENCIAL 1970-1976

A pesar de su excelente discurso de toma de posesión, que alentó a todos los sectores de la comunidad nacional, Luis Echeverría fue perdiendo el rumbo y se empantanó en algunos fenómenos de degradación. Un régimen del que mucho se esperaba se perdió en el desfase de la acción y del discurso presidencial que va transitando de un planteamiento racional de los problemas del Estado, a partir de los diagnósticos, hacia soluciones y

retóricas que la comunidad y la clase política calificaron de *populistas y demagógicas*.

Materia Social

Echeverría se propuso privilegiar una política social más amplia, en franca competencia con los anteriores gobiernos posrevolucionarios, considerando que era necesario crear primero instrumentos e instituciones adecuadas; de ahí que, su gobierno tuvo como rasgo sobresaliente una febril actividad legislativa, principalmente en la primera mitad de la administración. No sólo se legisló sobre aspectos que ya habían sido atendidos por las políticas públicas del periodo anterior, como fue el caso de las nuevas leyes del Seguro Social y de la Reforma Agraria, sino que se crearon además instituciones adicionales como organismos para promover la vivienda popular, fondos de vivienda para los trabajadores e instituciones educativas.

Se generó la ampliación de los servicios de la seguridad social a sectores desprotegidos. La nueva política social buscaba ampliar el gasto en las áreas de educación, salud, vivienda y sobre todo fomento a las actividades productivas para proteger la planta productiva y el empleo. Además, desde el principio fue un objetivo explícito del nuevo gobierno mejorar la distribución del ingreso, y, para lograrlo, la política salarial se encaminó a elevar el salario real de los trabajadores. A pesar del populismo y el protagonismo de Echeverría, se veía una real disposición y voluntad política por mejorar el espectro social del país; el gasto social así lo reflejaba y el poder adquisitivo de la comunidad mexicana era manifiesto. Sin embargo, todos estos beneficios sociales lamentablemente no estaban soportados en las bases reales de la economía.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Por otra parte, este gobierno propició movimientos campesinos en demanda de tierra con el propósito político de alentar al *voto verde*. Ciertamente gran parte de la tierra cultivable en el país estaba en manos de latifundistas de los cuales la mayoría no contaba con certificados de *inafectabilidad agraria*, sin embargo no hubo discriminación en las afectaciones, salvo los amigos del régimen; los que contaban con ese instrumento jurídico implementado en el régimen de Cárdenas y reformado en el de Ávila Camacho, también fueron desposeídos de sus tierras, en un franco abuso del poder justificado en la justicia social al campo y a los campesinos; cosa poco creíble en varias regiones del país en donde no fueron tocados grandes latifundios, entre otros, los del cacique potosino Gonzalo N. Santos, los de Robles Martínez en Colima y los de Reyes García en Jalisco. Sin duda era necesaria una mayor atención al campo, pero no atropellando los derechos de unos para beneficiar a otros, sino mas bien apoyando a los campesinos, comuneros y a los pequeños propietarios con medios de producción, maquinaria, implementos agrícolas, semillas mejoradas, insumos, mejoramiento de la red hidráulica, seguro agrícola, centros de recepción de las cosechas, mejores precios de garantía y sobre todo una planificación agrícola que permitiera una mejor rentabilidad en la comercialización tanto interna como externa. Por mi origen campesino, aplaudo el que este gobierno haya privilegiado a los míos, pero también lamento que el esfuerzo institucional no haya sido capaz de instrumentar una planificación adecuada a las necesidades del campo y de su gente.

La crisis en la producción agrícola en el país generó una enorme migración a las ciudades propiciando grandes cinturones de miseria y el gobierno no supo atender suficientemente importantes renglones sociales como educación, salud, vivienda y empleo ante una población creciente y demandante. La explosión demográfica era galopante, a pesar del esfuerzo institucional y político como la creación del Consejo Nacional de Población. Sin embargo, la jacobina personalidad de Echeverría, ubicado en ocasiones

en la derecha convencional y en otras en la izquierda recalcitrante, daba a entender por la composición de su propia familia que su pensamiento sociológico y feudal en esa materia era que *gobernar es poblar*; o tal vez pensaba como la izquierda clásica, quien afirma que reducir el crecimiento demográfico es una política burguesa para limitar el desarrollo de las clases proletarias.

Materia Económica

Luis Echeverría recibe el mando del país con una estructura económica y financiera todavía rescatable; aún había estabilidad por el equilibrio de precios y por la paridad cambiaria. La idea de cambio y continuidad, respecto a la política económica anterior, se resume en el nombre del modelo que Echeverría propuso en su discurso de toma de posesión: "Desarrollo Compartido frente a Desarrollo Estabilizador, continuidad en el desarrollo pero cambio en sus prioridades."⁶² El adjetivo "compartido" hacía una clara alusión al objetivo redistributivo del nuevo modelo. Este objetivo podía lograrse por medio de la política fiscal y por partida doble: por la vía de los ingresos, mediante una reforma fiscal que sustituyera al sistema tributario regresivo por otro progresivo y por la vía del gasto, a través de un incremento del gasto público que favoreciera el mejoramiento de los niveles de vida de los estratos bajos y medios de la pirámide social mexicana. Sin embargo, la reforma fiscal no vio la luz en el *Desarrollo Compartido*.

Dentro de la estrategia inicial que esta administración propuso para echar a andar el nuevo modelo de desarrollo, destacaba un reconocimiento explícito de la necesidad de disminuir la protección del aparato industrial, mejorando su eficiencia para corregir el sesgo anti-exportador y mejorar la competitividad internacional del país. La

⁶² El gobierno mexicano; Discurso de toma de posesión del presidente Luis Echeverría; México, diciembre de 1970.

apertura gradual para hacer competitiva a la industria nacional y generar más exportaciones era vista, desde entonces, como una alternativa para fortalecer la independencia económica del país. Esto se lograría al reducir la necesidad del endeudamiento externo para financiar las importaciones de bienes de capital e insumos industriales que la sustitución de importaciones requería en cantidades crecientes.⁶³ Pero en 1971 vino un gran cambio en la economía mundial con el abandono de la paridad oro-dólar⁶⁴ y para 1973 comienza una etapa inflacionaria, para lo cual tienen mecanismos de control los países centrales pero no los de la periferia. Al mismo tiempo se presenta un abatimiento de los precios de las materias primas respecto de los bienes manufacturados y un déficit financiero generado por las altas tasas de interés y del crédito, lo que implica una supeditación de los países de la periferia al centro a través de las condicionantes del Fondo Monetario Internacional.

El rompimiento de la estabilidad provoca un debilitamiento gradual pero alarmante en la capacidad de maniobra del gobierno en el ámbito interno y no se diga en el orden internacional. Podíamos haber asumido un proceso inflacionario, que devino principalmente de factores externos, pero con una actitud responsable en materia del gasto público. Hugo B. Margáin, secretario de Hacienda, buscó sostener la estabilidad en base a las políticas económicas conservadoras del sexenio anterior ya que se oponía al incremento indiscriminado del gasto, lo cual le costó el cargo pues el presidente lo sustituyó por José López Portillo.

Esta decisión de Echeverría representa un punto de inflexión fundamental en la política económica del país, en virtud de que el México posrevolucionario había contado con una serie de secretarios de

⁶³ Solís, Leopoldo; op.cit. pag. 59

⁶⁴ Clemex-Wharton. Anexo de Cifras Históricas, Perspectivas Económicas de México. Wharton Econometric Forecasting Associates, vol. 18, no. 4. Filadelfia. Dic. de 1986

la hacienda pública eficientes, prudentes, responsables y cuidadosos de su papel, en su mayoría. La decisión del presidente estuvo mas apegada a su interés político que a su interés en materia económica, al designar a un abogado que abierta y públicamente admitió su falta de conocimiento en ese campo⁶⁵. Como consecuencia, al cierre de 1973 el déficit público llegó a 6.3 por ciento del PIB y la inflación saltó del 5.5 por ciento del año anterior hasta el 21.3 por ciento⁶⁶. En 1973 también, se aprobó una nueva ley de inversión extranjera directa, que imponía severas restricciones a las nuevas inversiones. Esta nueva ley, junto a la creciente sobrevaluación de la moneda, tasas reales de interés negativas y el aumento pronunciado en el déficit de la cuenta corriente, llevaron a la gente del capital a la idea de que tarde o temprano ocurriría una crisis monetaria, por lo que desde entonces se produjo una fuga constante de capitales⁶⁷.

Por otra parte, el discurso con acento anti-empresarial de Echeverría produjo un cambio morfológico en ese sector, que por generaciones habían crecido con los regímenes revolucionarios y habían sido puntales del Desarrollo Estabilizador. De ese cambio surgió un sector empresarial mas ideológico, influenciado por fenómenos internacionales como el Opus Dei, patrocinadores del neoliberalismo en México, que desde entonces buscaron el poder económico y político que actualmente disfrutan. El efecto de ese cambio propició una bárbara ruptura entre el sector privado y el gobierno, sin posibilidad entonces de restauración, que "coincidió y precipitó" la muerte de Eugenio Garza Sada, uno de los líderes mas sólidos del empresariado nacional. La ruptura también tuvo el efecto de cargarle un peso muerto al Estado *engordándolo* con la

⁶⁵ López Portillo, José. Mis Tiempos, Biografía y Testimonio Político. Fernández Editores, dos tomos. México, D.F. 1988

⁶⁶ INEGI. op. cit; pág 69

⁶⁷ Cárdenas, Enrique. La Política Económica en México, 1950-1994. Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Hacienda. El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1996

acumulación de propiedades, funciones y responsabilidades, que debían ser del sector privado, en dimensión desmesurada y asfixiante.

Desde el principio de la administración, Echeverría expuso que era necesario replantear la responsabilidad del gobierno, asumiendo un papel mucho más activo en la economía. La solución inmediata del gobierno a los asuntos económicos y financieros siempre era la creación de una Comisión, Fondo, o Fideicomiso; de éste último se llegaron a implementar 870 en el sexenio⁶⁸. Al debilitamiento y colapso de la economía, contribuyeron también otros mecanismos políticos de decisión que retrasaron irresponsable y artificialmente la paridad cambiaria hasta el 31 de agosto de 1976, es decir en las postrimerías del régimen.

El tipo de cambio mexicano se mantuvo fijo en 12.50 pesos por dólar durante más de 22 años, entre abril de 1954 y agosto de 1976. El régimen cambiario fijo funcionó perfectamente bien durante los primeros 18 años, traduciéndose en baja inflación y un moderado déficit comercial. Si se aplica la teoría de la Paridad del Poder de Compra (PPC), que toma en cuenta el diferencial de inflación entre México y el exterior para determinar el valor teórico o ideal del tipo de cambio, resulta que en 1972 la moneda no estaba ni sobre ni sub valuada. La tasa de inflación de México promedió 2.33 por ciento entre 1956 y 1972, comparándose favorablemente con la tasa estadounidense de 2.04 por ciento durante el mismo periodo⁶⁹.

El factor más importante para asegurar el éxito de un régimen cambiario fijo, aún en un proceso inflacionario internacional, es la disciplina fiscal y monetaria. No hay duda de que el gobierno mexicano asumió la

⁶⁸ Muñoz Ledo, Porfirio. 1968-2000: La Ruta de la Transformación Democrática en México. Conciencia Mexicana. México, D.F. 1997

⁶⁹ Clemex-Wharton. op cit: pág 75

disciplina necesaria hasta que Echeverría llegó al poder y modificó los factores que le daban soporte a la estabilidad económica del país.

Materia Política

Este gobierno quedó marcado para siempre por los crímenes de Estado y por otros que sospechosamente quedaron en el expediente de la impunidad. Los más notorios, por el antecedente de 1968, fueron los escenificados el 10 de junio de 1971- *jueves de Corpus*- en donde fueron asesinados y desaparecidos centenas de estudiantes por un grupo paramilitar denominado "los halcones".

El régimen de Echeverría usó deleznablemente al movimiento campesino, tanto para efectos electorales como políticos: el "accidente" que provocó la muerte de Alfredo B. Bonfil, líder nacional de la C.N.C., que conmocionó al país, así lo revela; en el Valle del Yaqui nadie olvida la masacre de 23 campesinos en "Río Muerto" que sirvió para destituir al entonces gobernador de Sonora Carlos Armando Biebrich, quien evidentemente había caído de la gracia presidencial; como tampoco se olvida en el Valle del Fuerte el asesinato del líder campesino Marcelo Loya.

Así también, en los estados de Chihuahua, Durango, Oaxaca y Guerrero fueron abatidos varios guerrilleros entre los que destacan Genaro Vásquez, Lucio Cabañas y líderes de la Liga Comunista 23 de septiembre. Monterrey fue el escenario del asesinato ya citado del empresario Eugenio Garza Sada. En este periodo florecieron grupos de seudo estudiantes llamados "porros", quienes eran utilizados para golpear y asesinar a líderes estudiantiles que no eran proclives al gobierno y a los cuales el suscrito denunció públicamente ante el presidente Echeverría en una gira de éste por el Puerto de Veracruz. Son incontables los estudiantes y militantes de los diferentes grupos de izquierda, que resultaron muertos y desaparecidos en este periodo.

Por otra parte, ni los guerrerenses ni los hidalguenses olvidan la desaparición de los poderes en sus estados, atroz y extrema solución que el régimen adoptó para despedir a sus gobernadores Israel Noguera Otero y Othoniel Miranda, respectivamente. En este mismo sentido, para los nayaritas es inolvidable el que Echeverría haya pisoteado su voluntad ciudadana en 1976 cuando eligieron como su gobernador a Alejandro Gascón Mercado del Partido Popular Socialista al que se le negó el triunfo por las autoridades electorales, otorgándosele al Coronel Rogelio Flores Curiel del PRI y quien había sido el Director de la Policía del D.F. cuando sucedió la matanza de estudiantes del *jueves de corpus*; así también, este escandaloso y cínico fraude electoral provocó el primer escándalo político por corrupción, supuestamente protagonizado por Alfredo Ríos Camarena, quien era Director del Fideicomiso Bahía de Banderas -con sede en Nayarit- del cual el mismo presidente ordenó su encarcelación, por el hecho de hacer torpes declaraciones que pusieron en entre dicho el triunfo del PRI, del cual era líder nacional Porfirio Muñoz Ledo.

Echeverría desde su campaña política y en su tránsito por el poder siempre habló de la apertura para el diálogo y es evidente que sí lo ejercía, pero de manera selectiva con quienes él quería, con el siseñorismo; así lo demuestra la implementación de "la apertura democrática para el desarrollo"⁷⁰, figura política inconsulta, que no era otra cosa que la pretensión de un sistema de decisiones unilaterales para desasolar los ductos congestionados por la intolerancia y el distanciamiento de algunos sectores con el gobierno, que desde luego no sirvió para que los partidos políticos participaran en el proceso electoral para la renovación del poder ejecutivo federal, pues por primera vez en la historia del país se registró un solo candidato a la presidencia de la república.

⁷⁰ Muñoz Ledo, Porfirio. op. cit; pág. 77

Los primeros tres años de ese sexenio son significativos e importantes para la historia jurídico-institucional del país por el gran número de organismos, empresas y nuevas leyes y reglamentos que fueron creados o expedidos por el Congreso de la Unión. En materia de política exterior, Echeverría pasa del genuino esfuerzo articulador de las estrategias con los países en desarrollo, al llamado *tercermundismo*. En la auto-aceptación de pertenecer al submundo de humanos de tercera se transpiraba el folklorismo y el regocijo de ser mestizos, en una franca exposición de complejos de inferioridad frente a los blancos y sus imperios; la Carta de los Deberes y los Derechos Económicos de los Estados reveló esta debilidad con suma claridad. En los afanes de liderar al *tercer mundo* y en los delirios por el Nóbel, se perdió el espíritu original de articular y sumar esfuerzos con países de condiciones semejantes. Por eso resulta relevante entender cuáles fueron los planteamientos originales, los principales obstáculos y las contradicciones del desarrollo compartido, en una etapa en que se iniciaron una serie de leyes e instituciones jurídico-administrativas, que se materializaron en el inestable sexenio del inestable presidente Echeverría.

La compleja situación del país y la realidad del entorno internacional de entonces, ameritaban ya una profunda reforma del Estado.

3. PERIODO PRESIDENCIAL 1976-1982

Desde que López Portillo fue ungido como candidato del PRI a la presidencia de la república hasta los dos primeros años de su gobierno, provocó un fenómeno político y social como ninguna figura política del México posrevolucionario lo había logrado. Su gallardía y reciedumbre, su discurso pragmático y docto, su idea del Estado y sus propuestas esperanzadoras cautivaron a la comunidad nacional en poco tiempo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Materia Social

En esta materia la expectativa que creó el nuevo gobierno fue demasiada. En su discurso de toma de posesión⁷¹, haciendo alarde de sus recursos histriónicos, enjugó una lágrima y pidió perdón a los pobres por no haber acertado todavía a sacarlos de su postración y les pidió tiempo para encontrar soluciones reales y proveerles de los beneficios sociales a que tenían derecho. Ciertamente, poco después, en medio del *boom* petrolero y de la "administración de la abundancia" se echaron a andar mecanismos para impulsar apoyos en distintos renglones. En el ámbito de la educación, se incrementó el presupuesto de instituciones básicas como la UNAM, el IPN y de la estructura de la educación media tecnológica, creándose el CONALEP.

El deber que los padres tienen de satisfacer las necesidades de los hijos y preservar su salud, física y mental, se elevó a precepto constitucional en el artículo 4º de nuestra carta fundamental⁷²; en tanto, el sector salud se vio fortalecido con la regionalización de clínicas y hospitales para desconcentrar los servicios del IMSS, ISSSTE Y SSA, creándose el IMSS-COPLAMAR, por cierto de poca vida. En el renglón de vivienda, se impulsaron proyectos a través de INFONAVIT, FOVI, FOVISSSTE y de instituciones locales en el Distrito Federal y en varios estados del país.

El espejismo del petróleo atrajo la atención de la inversión extranjera y del *capital golondrino* por lo que las fuentes de empleo aumentaron considerablemente. El andamiaje institucional fortalecido en ese momento, permitió darle respuesta a la demanda social creciente y cada vez mejor organizada, sobre todo a la gremial. Lamentablemente la política social se ha construido bajo los principios de seguridad social, con derechos y obligaciones normados sobre la categoría del trabajador

⁷¹ El gobierno mexicano; Discurso de toma de posesión del presidente José López Portillo; México, diciembre de 1976.

⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Actualizada a enero de 1982. México, D.F.

y no sobre la del ciudadano en general. El acceso a los servicios se ha vuelto con el paso del tiempo cada vez más selectivo y diferenciado. Los derechos sociales, más que derechos ciudadanos, se convierten en derechos de gremios vinculados al pacto corporativo-popular. Es cada vez más difícil que las organizaciones civiles no sectorizadas, en términos de las estructuras típicas, puedan tener acceso a muchas condiciones de bienestar y empieza a darse de manera muy importante un creciente desencuentro entre la demanda social y la atención institucional.

Precisamente, en este régimen se empieza a manifestar un proceso de desencuentro entre la oferta pública institucional y la demanda. Aparecen numerosos contingentes territorializados, como los jornaleros agrícolas, los colonos populares, la población rural, los trabajadores informales, etc, que se van quedando al margen. Ha sido preciso pertenecer a algún gremio, a algún sindicato, para tener acceso al conjunto de beneficios de carácter social; de no ser así, para el Estado quedan fuera de la categoría de ciudadanos sociales. El despliegue institucional de este gobierno, en su afán de proporcionar bienestar a la población organizada, se vio empañado por los fenómenos de corrupción, tanto por el manejo de los recursos como por la baja calidad de las obras.

Por otra parte, el 1º de septiembre de 1978, López Portillo dijo: *El minifundio, cualquiera que sea su régimen de tenencia, es la antítesis del latifundio. El desafío es encontrar la síntesis que concilie ambos extremos, el uno improductivo, el otro injusto socialmente. Continuar dividiendo la tierra, nos llevaría a aniquilar sus posibilidades; condenaríamos al campesino a la miseria y cancelaríamos toda perspectiva de existencia como tal. Hemos de aceptar que la propiedad de cualquier naturaleza, es una función social y que solo por ello tiene*

*sentido*⁷³. De esta manera se justificó que el reparto agrario se viera frenado en este régimen y solo se afectaron algunos latifundios por el simple hecho de ser amigos del ex-presidente Echeverría, con el que se había producido algún distanciamiento.

Materia Económica

La primera carta de intención de México con el Fondo Monetario Internacional, suscrita por Julio Rodolfo Moctezuma Cid, secretario de Hacienda de López Portillo, dio un alentador respiro a principios de ese nuevo sexenio. Se pretendía, mediante el saneamiento de las finanzas públicas, estabilizar la economía y contener la inflación, para lo cual se esperaban en el proyecto dos años de crecimiento bajo o nulo -1977-1978-, otros dos de crecimiento moderado -1979-1980- y los dos últimos de franca recuperación.⁷⁴

Siempre surge la pregunta del porqué se mantuvo durante este gobierno la misma política económica que llevó a la devaluación de 1976 y la primera y mas frecuente respuesta es y ha sido: "por la incorporación de los ingresos petroleros." A partir de 1978 México comenzó a exportar cantidades crecientes de petróleo, lo que se tradujo en grandes entradas de divisas al país. La segunda respuesta es: "los funcionarios gubernamentales, junto con los altos asesores de la presidencia no creían que las políticas económicas de la administración de Echeverría fueran erróneas." Más bien, sostenían que el error fundamental fue la aplicación de una política monetaria demasiado restrictiva.⁷⁵

A principios del sexenio se conjuntaron dos circunstancias positivas para México en la economía internacional: los precios del petróleo, recurso

⁷³ Los presidentes de México ante la Nación 1821-1984. Segundo Informe de gobierno del Presidente José López Portillo

⁷⁴ Tello Macías, Carlos; op. cit; pág. 69

⁷⁵ Ibid

del que se acababan de descubrir nuevos yacimientos en el territorio nacional, eran cuatro veces mayores que en 1972 y con tendencia a la alza. Los mercados financieros internacionales tenían un exceso de oferta de crédito que los grandes bancos estaban deseosos de colocar en mercados promisorios. Esto llevó a López Portillo a abandonar sus compromisos de estabilización con el Fondo Monetario Internacional y a aprovechar lo que en ese momento parecía una oportunidad histórica. Las exportaciones petroleras no solamente produjeron un aumento importante en divisas, sino además crearon una garantía natural para los préstamos del exterior. El resultado fue que el gobierno financió su déficit en cuenta corriente mediante deuda externa, llevando las proporciones de deuda a PIB mucho más allá de niveles recomendables. Como resultado, la economía se volvió totalmente dependiente del petróleo y la moneda se sobrevaluó en gran medida. Sin embargo, el gobierno no percibió que la situación fuera vulnerable. Los protagonistas del régimen no le daban mucha importancia a los fundamentos económicos. Creían que la política económica era correcta y que el petróleo era el acelerador natural para el anhelado desarrollo.

Los integrantes del gabinete económico y del gabinete político de esta administración pensaban que la mayor inflación era el costo inevitable del progreso, ya que prevalecía en la idea de muchos de ellos que había una relación de tipo *Curva de Phillips* entre la inflación y el crecimiento⁷⁶. Esta teoría, ya descartada desde hace tiempo por los académicos, sostiene que existe una relación inversa entre la inflación y el desempleo, lo que significa que habría que aceptar la inflación dado que ayudaría a reducir el desempleo. Sin embargo, el paso del tiempo ha demostrado que no existe tal relación y que más bien la inflación entorpece el proceso de crecimiento económico. No se percibía al déficit

⁷⁶ Cordera Campos, Rolando et al; México, la disputa por la nación. Ed. Siglo veintiuno Editores. México D.F., 1981.

en la cuenta corriente como problema, pues se pensaba que los ingresos petroleros del futuro serían más que suficientes para pagar el endeudamiento del presente. Por lo mismo, era posible sostener un déficit externo elevado, ya que habría un superávit sostenible en la cuenta de capital. No se pensaba que el elevado déficit fiscal fuera algo negativo ante la inmensa necesidad de gasto social y subsidios gubernamentales.

Los resultados en términos del crecimiento económico fueron impresionantes entre 1978 y 1981, dando un promedio de más del 9 por ciento anual. Como consecuencia, no se tomaron acciones de política económica para tratar de enfrentar los desequilibrios macroeconómicos, más bien entre más crecía el déficit externo y se acrecentaban las fugas de capital, más se recurría al endeudamiento externo. El incremento en los precios del petróleo de años anteriores indujo un aumento en la inflación mundial. A estas alturas, la inflación estadounidense era de dos dígitos y la tasa preferencial (prime rate) llegó al 20 por ciento⁷⁷. Dado que virtualmente toda la deuda externa mexicana estaba vinculada a la tasa preferencial estadounidense, el servicio de la deuda creció con mucha rapidez. Finalmente, comenzó a bajar el precio del petróleo a mediados de 1981, reduciendo así la más importante fuente de divisas del país. Esto impuso una carga adicional sobre las finanzas públicas y llevó el déficit público a 14.1 por ciento del PIB en 1981⁷⁸, del cual el pago de intereses sobre la deuda pública era una parte sustancial.

El sector privado percibió que la situación era insostenible y ya para fines de ese año las fugas de capital eran sustanciales. Para febrero de 1982 el gobierno mexicano se vio obligado a devaluar y los fundamentos macroeconómicos se deterioraron rápidamente en el transcurso de los

⁷⁷ Ibid

⁷⁸ Presidencia de la República. Criterios Generales de Política Económica para 1994. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, D.F. 1993

siguientes meses. Entre 1973 y 1981 el monto de la deuda externa había crecido a una tasa promedio anual de 30 por ciento y creado una carga insostenible en su servicio. Para 1982 los pagos de interés sobre la deuda externa representaban 35.4 por ciento de las exportaciones⁷⁹. Después de otra devaluación en agosto de 1982, un mes después de las elecciones, el gobierno mexicano se vio obligado a anunciar que ya no podía cubrir los pagos de interés sobre la deuda externa debido a que carecía de divisas. En ese momento el gobierno comenzó a negociar un Acuerdo de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional (FMI) e inició negociaciones con la comunidad financiera internacional para reestructurar su deuda. Al suspender sus pagos al exterior, México obtuvo el vergonzoso honor de ser acreditado como el país que inició la crisis financiera internacional de la década de los ochenta, que se extendió a casi todos los países de América Latina y a muchos países emergentes en el resto del mundo.

México tiene una larga historia de problemas de deuda externa que data desde antes del nacimiento de la República Mexicana en 1823, que contrató el Imperio de Iturbide para financiar sus guerras en los primeros años de la independencia mexicana⁸⁰. Cualquiera pensaría que con tan larga historia y experiencia con problemas en este renglón, el gobierno mexicano habría aprendido la importancia del buen manejo de la deuda y de sostener buenas relaciones con la comunidad financiera internacional. Sin embargo, todo parece apuntar que López Portillo hizo todo lo contrario, como para asegurarse que nadie nos volviera a prestar. El 1 de septiembre de 1982, tres meses antes de concluir su administración, el presidente anunció la expropiación de casi todos los bancos privados, así como el establecimiento de un control de cambios, forzando la conversión de todos los depósitos denominados en dólares

⁷⁹ Ciemex-Wharton. op. cit; pág. 75

⁸⁰ Bazant, Jan. Historia de la deuda exterior de México 1823-1946 Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México. México, D.F. 1968

del sistema bancario a pesos (los famosos mexdólares) y a una tasa inferior a la del mercado. Esta solución errática de López Portillo produjo una crisis de credibilidad, de confianza política y de autoridad, pues la figura presidencial sale hecha añicos y el sistema sale derrotado.

Materia Política

Es necesario citar, por principio de cuentas, que siempre se cuestionó la capacidad política de López Portillo, por lo que bajo ese cuestionamiento se pudieran entender muchas de las fallas de este régimen. Un hombre dedicado a la academia y al litigio, que a los cuarenta años de edad arriba por primera vez a un cargo de responsabilidad pública de bajo perfil y en solo catorce años es encumbrado como candidato a la presidencia de la república, evidentemente no estaba estructurado políticamente. Ciertamente, la formación política no es el resultado del tiempo, pero sí de la experiencia, de la habilidad para conducir las instituciones y los conjuntos sociales mas amplios, de la capacidad en la operación y vertebración política, sobre todo en un complejo sistema político como el nuestro que está altamente centralizado en el ejecutivo.

Es evidente que los afanes de trascender a su sexenio motivaron a Echeverría a decidir su sucesión a favor de su amigo de la infancia, el cual honesta o ingenuamente se había confesado neófito en materia política y económica, como lo apuntamos anteriormente. De ahí, que el primer gran problema político que enfrentó el nuevo gobierno fue la presencia de los hombres del ex-presidente en el gabinete y en el congreso de la Unión. Los constantes encuentros de Echeverría y del nuevo presidente motivaron a la crítica social y política a pensar en un reeditado *maximato* o *minimaximato* como lo comentaban los medios de comunicación a niveles ya de escándalo.

Los elementos objetivos, e incluso subjetivos, que influyen y contribuyen a acentuar tendencias o a marcar determinados acontecimientos, nos llevan a descubrir y a presenciar los resortes psicológicos que intervienen, tarde o temprano, en el fenómeno emocional y en el sentido íntimo del poder; el resultado, sin duda, fue que un año después, tanto el ex-presidente como sus amigos empezaron a ser enviados al extranjero en misiones diplomáticas, otros fueron *renunciados* y los menos afortunados fueron encarcelados como son los casos de Eugenio Méndez Docurro Y Felix Barra Garcia exsecretarios de Estado, y del ex-director de Inmecafé Fausto Cantú Peña. Por lo demás, el gabinete de López Portillo fue de transición, así lo revelan los constantes cambios que a lo largo de seis años se fueron produciendo, en algunos casos hasta por cuatro veces⁸¹, lo cual fue muy criticado en su tiempo, tanto por los cambios como por la presencia de "cuates", "amigas" y familiares.

La composición del sistema, con fuertes y casi únicos vértices de definición política, facilitaron en este régimen la penetración de la corrupción política a grados insultantes para la sociedad. Desde la "institucionalización" de la común "mordida" callejera hasta el desvío de fabulosos capitales del presupuesto público, y no se diga los jugosos contratos de las empresas de los hombres del gobierno, que con una mano venden y con la otra compran, fueron muy recurrentes y escandalosos en este gobierno.

López Portillo abrió espacios importantes de participación política y administrativa a las mujeres; los casos mas connotados, por ser primicerios en la historia del país, son los de Griselda Alvarez Ponce de León como gobernadora de Colima, de Beatriz Paredes Rangel quien contestó un informe presidencial y de Rosa Luz Alegría como secretaria

⁸¹ Ruiz Massieu, Armando. El Gabinete en México, Revisión Histórica y Propuestas de Discusión. Ed. Océano México, D.F. 1996

de turismo. En correspondencia a esta última, es evidente que la decisión del presidente de designar a la secretaria de Estado estuvo mas influenciada y motivada por *las partes húmedas* que por el reconocimiento de capacidades políticas y administrativas, tal como lo prueban los escarceos públicos de la pareja en sus tiempos del poder. Las debilidades del presidente no solo se mostraron en sus amoríos, sino también en su nepotismo al designar subsecretario de Estado a su hijo José Ramón, directora general de RTC a su hermana Margarita, presidente de CONADE a su primo Guillermo y a varios primos y sobrinos en diversos espacios de la estructura de gobierno.

En otro sentido, el 11 de septiembre de 1978 en el diario del presidente se apuntó⁸²: "Hoy firmé la Ley de Amnistía. A muchos empresarios les asusta. Yo creo en que es la base de la reconciliación y que así se liquida el 1968" Esa fue quizá una de las decisiones políticas mas importantes del gobierno de López Portillo, en virtud de que la Ley de Amnistía junto con la reforma política-electoral contribuyeron a descongestionar los movimientos subversivos, pero ni la una ni la otra sirvieron para arribar a un sistema democrático se reconoce que este régimen intentó algunos avances en la agenda de la reforma del Estado, aunque sus resultados no fueron plenamente satisfactorios, como el caso de la reforma político-electoral cuya paternidad se adjudica a Jesús Reyes Heróles y quién la vio de oportunidad para apoyar al sistema, abrir espacios a los partidos políticos y para legalizar movimientos clandestinos⁸³.

A Miguel de la Madrid titular de la secretaría de programación y presupuesto le fue encargada la reforma administrativa, quien a su vez responsabilizó a su colaborador Alejandro Carrillo Castro de su elaboración, que a nadie satisfizo. El presidente envió al Congreso el 29

⁸² López Portillo, José. op. cit; pág 76

⁸³ Mufío Ledo, Porfirio. op. cit; pág 77

de noviembre de 1978 la iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal, en cuya exposición de motivos, se señalaba que la revisión que se había efectuado de los principales impuestos de la Federación con la aprobación de diversas leyes y disposiciones fiscales, conducía necesariamente a considerar el problema de coordinación fiscal entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios del país⁸⁴. Al legislar en la materia, se llenaría un vacío legal ya que en la Constitución no estaban separadas las fuentes de tributación que corresponden a cada uno de los niveles de gobierno, con la sola excepción de la fracción XXIX del artículo 73, que se adicionó a la Carta Fundamental y que reservó algunas para la Federación; pero en dicha fracción no quedaron comprendidos los principales impuestos federales y, por otra parte, tampoco se establecieron los impuestos reservados en forma exclusiva a los estados y a los municipios. Varias semanas antes, específicamente el 13 de septiembre López Portillo anota en su diario "hoy, hace unas horas, le autoricé a David Ibarra la Reforma Fiscal. No drástica, pero sí suficiente"⁸⁵, sin embargo, la apreciación presidencial fue vista totalmente a la inversa por el sector empresarial, por algunos gobernadores y por la mayoría de los presidentes municipales del país: *muy drástica e insuficiente.*

Para finales de este sexenio, se dio una confrontación manifiesta entre los poderes reales de la economía, de la sociedad y del gobierno que propició el hundimiento de la figura presidencial. Había un desencanto generalizado, ya que la comunidad nacional había creído en José López Portillo como no había creído en ningún mandatario desde López Mateos y entonces el derrumbe del presidente fue mayor, porque cayó desde lo mas alto. La fractura del Estado es clarísima. Era urgente ya su reforma.

⁸⁴ Diario de los Debates. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, D.F. Noviembre de 1978.

⁸⁵ López Portillo, José. op. cit; pág. 76

4. PERIODO PRESIDENCIAL 1982-1988

En todo viraje histórico, que en nuestro sistema presidencialista en realidad es un proceso, existen etapas transitorias o puentes en que se anuncian las tendencias nuevas, todavía mezcladas con las formas del pasado. Al asumir la presidencia Miguel de la Madrid anunció una nueva etapa en el ejercicio gubernamental, cuya divisa fundamental sería la austeridad; así también, disciplinada atención al gasto público, reconocimiento a los compromisos de México con los organismos financieros internacionales, inicio de la necesaria apertura económica al interior del país y transformaciones políticas y sociales que le dieran un rumbo mas preciso y mas alentador al futuro de México.

Materia Social

En este régimen, se inicia una etapa de transición o de reconstrucción de la estrategia social del país, indudablemente obligada por los problemas económicos del último decenio. La conjunción de Estado, economía y sociedad, que le habían dado cuerpo a toda la matriz de política pública social en México, se va transformado durante el sexenio. Era evidente el desgaste de la estrategia de política social estatista y corporativa, por lo que surge la decisión de atender a amplios grupos de la población, sobre todo para aquellos que están más en una lógica de economía informal, pues desde el régimen anterior, como ya lo anotamos, esta economía ya no es nada mas un dato estadístico, sino un dato socialmente muy alarmante, en términos de cantidades y de calidades del empleo en nuestro país. En muchas instituciones de bienestar social, que se habían convertido en elementos importantes de legitimidad, de acuerdo y de consensos sociales entre el gobierno y muchos grupos, se inicia un deterioro como producto de una estrategia de ajuste económico ante la exorbitante deuda exterior. Es decir, hay una emergencia producto de una demanda social exigente que no

concede mas prórrogas, por lo que el gobierno de De la Madrid diseña programas específicos, leyes relativas y reformas a la Constitución⁸⁶.

En los hechos, este régimen registra avances importantes en materia de reforma social y por primera vez aparece en el texto constitucional el término *desarrollo social* en forma explícita en la reforma del artículo 73 fracción XXIX-D del 3 de febrero de 1983, relativo a las facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; en esa misma fecha, surgió la garantía social del derecho a la salud, en un nuevo párrafo tercero del artículo 4º constitucional, cuya exposición de motivos consignaba que todo ser humano en México tiene el derecho a la salud, y el Estado -en coordinación el nivel federal con el estatal - tiene la obligación, conforme a las bases que dan las leyes, de prestar los servicios necesarios para proteger la salud de los habitantes de la república; el 7 de febrero del mismo año, en el párrafo cuarto del mismo artículo, se estipuló que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, determinando que la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Ante el déficit institucional de respuesta a demanda de vivienda de la sociedad, quizá este renglón fue el mas privilegiado por el gobierno de De la Madrid, pues se vieron muy fortalecidas Instituciones como INFONAVIT y FOVISSSTE, sin embargo, insisto, quienes se vieron mas favorecidos fueron los ciudadanos registrados en las organizaciones gremiales, a pesar de que la eventualidad del sismo de 1985 no discriminó las condiciones laborales de los habitantes de la ciudad de México y de otras ciudades de la república, a quienes se les atendió muy deficientemente con el *Programa Emergente de Vivienda*, pues su

⁸⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Actualizada a noviembre de 1983. México, D.F.

aplicación se vio colmada de errores técnicos, logísticos y de una manifiesta corrupción por sus operadores.

Materia Económica

El nuevo gobierno instrumentó de inmediato un programa emergente de estabilización denominado *Programa Inmediato para la Recuperación Económica* (PIRE), que no solamente era consistente con el *Acuerdo de Facilidad Ampliada* firmado con el FMI, sino que además buscaba restablecer la credibilidad de la comunidad financiera internacional para renegociar la deuda externa a través de un programa ortodoxo de ajuste económico⁸⁷. Así también, se alineó el tipo de cambio con el mercado, lo que implicó, la tercera devaluación de 1982, del 113 por ciento en el tipo de cambio *libre* y del 95 por ciento en el *controlado*⁸⁸. Las pifias de las políticas económicas del gobierno anterior, además de que prolongaron la recesión a todo el año siguiente, provocaron la exclusión de México a los mercados internacionales de capital, a tal grado que el país no recibió un solo crédito externo voluntario durante los siguientes siete años. Los yerros y los excesos crearon una economía excesivamente vulnerable y orillaron a México hacia lo que se ha conocido como la "década perdida"⁸⁹.

En 1983 De la Madrid dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo que estaba soportado en dos ejes principales; el primero de ellos, consistía en un esfuerzo global para lograr la estabilidad económica con base en el PIRE, condicionado a un ajuste severo en el déficit fiscal a través de medidas drásticas de austeridad; el otro, se basaba en la realización de cambios estructurales dirigidos a eliminar los desequilibrios que habían

⁸⁷ Heath, Jonathan. *La Maldición de las Crisis Sexenales*. Grupo Editorial Iberoamérica. México, D.F. 2000

⁸⁸ Lustig, Nora. *México: Hacia la Reconstrucción de una Economía*. El colegio de México y Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1992

⁸⁹ Gurúa, José Angel. *La política de la Deuda Externa*, Serie "Una visión de la Modernización de México". Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1993

llevado a provocar la crisis financiera, entre otros, la intervención excesiva del gobierno en la actividad económica. En el mismo sentido, esta administración experimentó entre 1983 y 1987 diversas políticas dirigidas a estabilizar la economía con resultados muy adversos, pues la inflación tuvo un comportamiento promedio en esos años del 93.8 por ciento⁹⁰.

La excesiva carga de la deuda externa, que se reestructuró tres veces durante el sexenio, llevó a que México se convirtiera en un exportador neto de capital, provocando un déficit público, cuyo punto más bajo tocó fondo en 1987 al ser de 16.1 por ciento del PIB. Sin préstamos del exterior pero con el pago de las obligaciones, la cuenta de capital registraba un déficit; esto, significaba que se requería un superávit en la cuenta corriente para cubrir los pagos de amortización de la deuda externa. En la contabilidad nacional se considera al ahorro externo como el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos; si la cuenta corriente registra un superávit, el ahorro externo es negativo, equivalente a la realización de transferencias netas de capital al exterior; esto quiere decir que, bajo circunstancias normales, un país como México que tiene un nivel reducido de ahorro interno, necesita complementar el ahorro propio con el externo. Si se quiere crecer, se necesita invertir y al final de cuentas, por definición contable, el ahorro es igual a la inversión. Si de por sí el ahorro interno es insuficiente, un ahorro externo negativo significa que el ahorro total va a ser todavía más insuficiente. El resultado final fue que no hubo suficiente ahorro durante este periodo para crecer, fundamentalmente por la necesidad de enviar al exterior recursos que eran escasos, ya que no existía acceso a préstamo alguno. Por lo mismo, el crecimiento económico del periodo fue prácticamente cero⁹¹.

⁹⁰ Cárdenas, Enrique. op. cit; pág 76

⁹¹ Heath, Jonathan op cit; pág. 93

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En 1985 el país requería hacer un esfuerzo adicional para estabilizar su economía porque el déficit público iba en aumento y el FMI había establecido condiciones muy duras para el desembolso programado de 900 millones de dólares; adicionalmente, la gente del dinero había percibido el desequilibrio, lo que provocó el aumento en las fugas de capital en ese año; por otra parte, ya estaban muy próximos los comicios federales para renovar la Cámara de Diputados, lo que ponía de riesgo el espectro político en virtud de que la comunidad electoral nacional no había acudido a las urnas después de que estalló la crisis de 1982. Por lo anterior, las medidas que adoptó el gobierno en forma desesperada, entre otras, fue el adelgazamiento del aparato burocrático en un alarmante despido masivo de empleados y funcionarios públicos que representa un récord en la historia contemporánea del país⁹²; así mismo, se implementaron reformas estructurales incipientes, incluyendo reducciones unilaterales a los aranceles de importación, el primer paso hacia la liberación comercial que se acentuó posteriormente. No obstante, el FMI consideró que estas medidas eran insuficientes por lo que se rehusó a continuar con sus desembolsos.

En octubre de 1985, durante la reunión anual del FMI y el Banco Mundial, James Baker, el entonces secretario del Tesoro de Estados Unidos, anunció un nuevo plan con ánimo de ayudar a los países a crecer y pagar al mismo tiempo. La idea fundamental de su plan consistía en canalizar recursos frescos por 20 mil millones de dólares hacia los países endeudados para revitalizar sus economías y así establecer una plataforma sobre la cual pudieran cumplir sus pagos con el exterior. También se establecía por parte de los países beneficiarios el compromiso de adoptar y acelerar reformas estructurales. El resultado fue que México pudo reestructurar su deuda y eslabonar los pagos con

⁹² Gurúa, José Ángel op. cit; pág. 93

el precio del petróleo y la actividad económica, bajo el esquema que después se conoció como el *Plan Baker*⁹³.

En concordancia con este plan, en junio de 1986 De la Madrid rediseñó una nueva línea de política económica que denominó *Plan de Aliento y Crecimiento con el propósito de acomodar los compromisos adquiridos con el Plan Baker*, tales como el acelerar las reformas estructurales, la privatización de empresas públicas, acciones de desregulación y la liberación comercial. Se intensificó el proceso de apertura mediante la reducción de aranceles, la gradual eliminación de permisos previos de importación y la firma del protocolo de adhesión al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT)⁹⁴. En correspondencia, el Banco de México aceleró el desliz programado en el tipo de cambio para que la depreciación de la moneda quedara por arriba del diferencial de inflación con Estados Unidos, lo que ayudaría a fomentar las exportaciones y neutralizar parte del efecto de la reducción en los aranceles; esto, fue positivo en términos de la cuenta corriente, ya que pasó de un déficit de 1.4 mil millones de dólares en 1986 a un superávit de 4.2 mil millones de dólares en 1987, lo cual era necesario para cubrir el déficit en la cuenta de capital, sin embargo, la constante depreciación de la moneda tuvo el efecto de elevar la inflación de 105.7 por ciento en 1986 a 159.1 por ciento en 1987; en consecuencia, las tasas de interés nominales aumentaron considerablemente, llegando a cifras de tres dígitos, lo cual creó un círculo vicioso y la especulación financiera⁹⁵. Esto último, provocó entonces, que muchas empresas industriales vieran de mayor rentabilidad la administración financiera, ya que así obtenían mayores retornos comparados con su propia actividad productiva.

⁹³ Ibid

⁹⁴ Flores Quiroga, Aldo. *Proteccionismo versus Librecomercio: La Economía Política de la Protección Comercial en México 1970-1994*. Sección de Obras de Economía Latinoamericana, Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1998

⁹⁵ Heath, Jonathan. "Visión de Conjunto", *Macro Perspectivas: Diagnóstico y Perspectivas de la Economía Mexicana*. MACRO Asesoría económica. México, D.F. julio-septiembre 1988

En el mismo sentido, la creciente actividad financiera y el deterioro del sistema bancario, que manejaba el gobierno desde 1982, generaron un gran auge en las casas de bolsa, ya que para julio de 1987 el Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores se había elevado 1,115 por ciento en un periodo de 12 meses, otorgando una fabulosa rentabilidad con una tasa real de retorno de 420 por ciento. Es evidente que el mercado mexicano estaba extremadamente sobrevaluado, de ahí que cuando llegó el crack de la bolsa de valores en Nueva York, el 19 de octubre de ese año, el desplome fue tremendamente catastrófico, como catastrófico fue para los que le habían entrado al *negocio de viudas*.

Por otra parte, el sector laboral y el empresarial tenían ante sí el dilema de la carrera costos-salarios generado por la política económica del gobierno. La pérdida del poder adquisitivo en los salarios había sido muy significativa y prometía caer aún más con la reciente devaluación del 18 de noviembre. El resultado fue que el gobierno optó por un nuevo plan de estabilización que combinaba elementos ortodoxos y heterodoxos para tratar de reducir rápidamente la inflación⁹⁶ y así el 15 de diciembre de 1987 el gobierno, el sector empresarial y el sector laboral firmaron un acuerdo de consenso social denominado Pacto de Solidaridad Económica. El Pacto se instrumentó para reducir las presiones inflacionarias mediante un mecanismo de indexación inversa. Mientras que el sector empresarial aceptó congelar sus precios, el sector laboral acordó no solicitar aumentos salariales, en tanto que el gobierno se comprometió a reducir el déficit público y emplear el tipo de cambio como un ancla nominal para minimizar las expectativas de inflación, misma que se redujo de 159.1 por ciento en 1987 a 51.7 por ciento para fines de 1988. Sin embargo, el elemento ortodoxo del programa de

⁹⁶ Heath, Jonathan. "Mexico's Economic Transformation", *Forward with Mexico: Economic and Political Outlook*. Mexican Investment Board. México, D.F. julio de 1994

estabilización requería una política fiscal restrictiva, lo que llevó a un freno en la actividad económica.

Materia Política

Como en el caso de su antecesor, a Miguel de la Madrid no se le concedía formación política, pero a diferencia de aquél sí se le reconocía una amplia experiencia en materia económica y administrativa, por lo que la clase política lo llamaba "un alto burócrata beneficiario del escalafón". Había cierta razón en ese calificativo, en virtud de su tránsito por diferentes responsabilidades en la estructura financiera y económica de la administración pública federal desde edad temprana, siendo su primer empleo público el modesto trabajo de analista en el Banco de México. Al llegar a la presidencia López Portillo, su maestro en la facultad de derecho de la UNAM, lo designó subsecretario de Hacienda y dos años y medio después, el 5 de mayo de 1979, lo nombra secretario de la recién creada secretaría de programación y presupuesto.

De personalidad introvertida, casi tímido, se mostraba *achicado* ante sus enemigos políticos en el gabinete, pero siempre agigantado al mostrar sus capacidades ante su jefe el presidente. Nadie le concedía tampoco la visión de un estadista, pero en cambio tenía la imagen de un hombre honorable, responsable, ordenado, sobrio, cultivado, técnico, que no arrastraba los descréditos del sistema político⁹⁷. Según opinión de Roberto Casillas Hernández, secretario particular de López Portillo, esas virtudes convencieron a su jefe para *inclinarse* a favor de Miguel de la Madrid en la sucesión presidencial, en una reedición de los motivos que tuvo Alemán para decidirse por el austero y sobrio Ruiz Cortínez. La alta clase política, de entonces y de ahora, han calificado a Adolfo Ruiz Cortínez, a Miguel de la Madrid y a Ernesto Zedillo como

⁹⁷ Muñóz Ledo, Porfirio. op. cit; pág. 77

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

presidentes "cuentachiles", tanto por sus acciones en su vida privada como en las del servicio público.

Ya en el ejercicio del poder el presidente De la Madrid llevó a cabo transformaciones en el andamiaje administrativo y jurídico, con una serie de reformas a la Constitución y a la Administración Pública Federal. Una de las primeras fue para insertar en el gabinete la nueva secretaría de la Contraloría General de la Federación, en consonancia con su postulado político de *renovación moral de la sociedad*. Así mismo, el 18 de enero de 1983, apareció en el Diario Oficial el acuerdo que creaba la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República. Estos gabinetes especializados se definían como *las Instancias presidenciales de coordinación para el cumplimiento de las políticas y programas del gobierno federal, convocados y presididos por el presidente de la república, en los términos del artículo 7o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

Los gabinetes especializados fueron: *Económico*, formado por los secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial y del Trabajo y Previsión Social; de *Asuntos Agropecuarios*, integrado con los secretarios de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Comercio y Fomento Industrial y de la Reforma Agraria; de *Salud*, compuesto con los titulares de Salubridad y Asistencia, de la Contraloría General de la Federación, del IMSS, del ISSSTE y del DIF; de *Comercio Exterior*, integrado con los secretarios de Comercio y Fomento Industrial, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de la

Contraloría General de la Federación y de Energía, Minas e Industria Paraestatal⁹⁸.

En el mismo sentido, en 1987 una definición oficial de *gabinete legal*, estableció que este cuerpo se integraba por todos los secretarios de Estado, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el procurador general de la república, el procurador general de Justicia del Distrito Federal y los funcionarios adscritos directamente a la oficina del presidente, como lo son, el director general de Asuntos Jurídicos de la Presidencia, el director general del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia, el director general de Comunicación Social de la Presidencia, el secretario particular del presidente y el jefe del estado Mayor Presidencial⁹⁹.

En opinión del suscrito la reforma mas importante generada por este gobierno fue la del artículo 115 constitucional, por las facultades y prerrogativas otorgadas al municipio que siempre habían sido regateadas por todos los regímenes posrevolucionarios.

Por otra parte, este régimen registra un signo negativo del sistema político por el florecimiento de poderosos cárteles del narcotráfico en el país, evidentemente tutelados y protegidos por las estructuras del poder. Anteriormente el fenómeno se veía focalizado en algunos estados y había sido combatido con rigor por el gobierno; un ejemplo de ello es la *operación Cóndor* llevada a cabo por el ejército y que tuvo como escenario el estado de Sinaloa en los primeros años de López Portillo. Lo cierto es que en el sexenio de Miguel de la Madrid el fenómeno alcanza el plano nacional por la diversificación y la expansión de los cárteles.

⁹⁸ Ruíz Massieu, Armando. op. cit; pág. 88

⁹⁹ Vázquez, Juan M. "Poder ejecutivo y poder gubernamental". Revista de Administración Pública, edición especial en memoria de Gabino Fraga, INAP. México, D.F. 1992

Nombres de colaboradores de este gobierno aparecieron años mas tarde, ya en el sexenio de Zedillo, como involucrados en actividades del narcotráfico, entre otros, el titular de la SEDENA General Juan Arévalo Gardoqui -tío político del presidente- de quien la DEA, el FBI y otras fuentes relacionadas, señalaron que facilitó a los cárteles de la droga el libre transito en territorio nacional de cargamentos provenientes del cono sur, cuyo destino final era Estados Unidos; que permitía que elementos del ejército custodiaran sembradíos de amapola y marihuana en varios estados, principalmente en la región denominada "el triángulo del oro", compuesta por Sinaloa, Chihuahua y Durango, manejada entonces por el capo Miguel Angel Félix Gallardo; que el material, equipo y droga decomisado al narcotráfico, en su mayoría iban a parar al rancho "5 de mayo", ubicado en San José Iturbide Guanajuato, propiedad de su hijo Juan Alejandro Arévalo De la Madrid¹⁰⁰. Así también, el secretario de Gobernación Manuel Bartlett Díaz y Emilio Gamboa Patrón, secretario particular del presidente, fueron denunciados por estos organismos del gobierno norteamericano como altamente involucrados en esas actividades ilícitas.

En 1961 el Congreso norteamericano modificó la Ley de Asistencia Extranjera, denominada *Foreing Assistance Act*, cuyo cambio sustancial era relativo a que el gobierno de ese país negaría toda asistencia a los países que no combatieran a las drogas en sus territorios; que la Casa Blanca haría cada año una lista de países, mediante la cual el presidente haría para cada nación una declaración, en cualquiera de los siguientes sentidos: 1.- Dándole la certificación plena de que ha colaborado con Estados Unidos; 2.- Negando la certificación por no cumplir con las

¹⁰⁰ Fernández Meléndez, Jorge. *Desestabilización*. Ed. Rayuela. México, D.F. 1997

recomendaciones de EUA; 3.- Otorgando una certificación condicionada, en razón de intereses vitales para Estados Unidos¹⁰¹.

Según la interpretación internacional, esta ley atenta contra la soberanía de las naciones y la dignidad de sus pueblos; sobre todo, consideran insultante la tercera forma de certificación, en virtud de que califican de corrupta a la nación que la recibe pero le dan la certificación por razones e intereses vitales del país otorgante. Pues bien, por primera vez desde que fue modificada esa ley de asistencia extranjera, el presidente norteamericano Ronald Reagan, negó la certificación a este gobierno. Debemos admitir que el responsable principal de la acción norteamericana es el gobierno mexicano por haber aceptado antes esas certificaciones, y en este gobierno la descertificación, que realmente en nada nos ayuda y si en cambio nos afecta, repito, en nuestra soberanía, nuestra dignidad y nuestro orgullo como nación independiente.

Por otra parte, en 1987, aglutinados en un pequeño grupo, Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, César Buenrostro e Ignacio Castillo Mena abandonaron el PRI, argumentando estar en desacuerdo con las prácticas antidemocráticas imperantes en el seno del partido. Esa deserción política-partidista en su momento causó un gran asombro, pero poco tiempo después cimbró las estructuras del sistema al competir este grupo seriamente en el proceso electoral por la Presidencia de la República, ya que propiciaron una coalición de las corrientes de izquierda en apoyo a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas que compitió con Carlos Salinas de Gortari del PRI. Los resultados de la elección fueron muy cuestionados y casi cuestan al PRI sus 60 años ininterrumpidos en el poder. La figura del hacedor de las instituciones políticas fundamentales del Estado mexicano moderno de

¹⁰¹ Stoessinger, John G. *El Poderío de las Naciones*, Política Mundial de Nuestro Tiempo. Gernika, México, D.F. 1994

los años 30s, pesó demasiado en ese proceso electoral para renovar el Ejecutivo Federal; sin embargo, pesó aun mas el sistema presidencialista que había decidido llevar al poder a Salinas. Se evitó una importante crisis política mediante un periodo de tensas negociaciones tras bambalinas en los últimos cinco meses de este gobierno.

5. PERIODO PRESIDENCIAL 1988-1994

En el sexenio de Carlos Salinas se hizo explícita una ideología modernizadora que resumió la visión del mundo neoliberal, negando sistemáticamente en casi todos los campos la visión social y del Estado que, con sus profundas modificaciones y oscilaciones, caracterizó la tradición revolucionaria condensada magníficamente en los principios y preceptos de la Constitución de 1917. A partir de tales contradicciones y de la dinámica en la economía que comenzó a gestarse, aparecieron igualmente las formaciones políticas y sociales que eventualmente dieron lugar a un replanteamiento del Estado.

Materia Social

Este gobierno destacó por cambios drásticos en el derecho social mexicano a través de reformas acomodadas a un proyecto distante a los sentimientos de la comunidad nacional, que Manuel Villa las denomina como *contrarreformas neoliberalistas*.¹⁰² En la práctica y en contra de los postulados imperativos de la Constitución, se realizó una legislación que atenta contra el contenido del constitucionalismo social mexicano, que desfigura y priva de contenido al derecho social.

¹⁰² Villa, Manuel. "El Archipiélago Mexicano". Cal y Arena. México, D.F. 1996

Efectivamente, en contra de la mayoría de las Ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del país y de otras organizaciones campesinas, se reforma el artículo 27 constitucional que cancela el reparto agrario y su consecuente reforma agraria; se permite la enajenación de la propiedad social de los ejidos y comunidades agrarias, así como su arrendamiento, venta y prescripción; se permite la participación de las sociedades mercantiles nacionales y extranjeras como detentadoras de la propiedad agrícola en explotación; se posibilita la reestructuración del latifundio, y en general se altera la estructura agraria emanada de postulados revolucionarios, en cuanto a objetos, sujetos y normatividad agraria se refiere; se modifica la Ley de Aguas Nacionales, desapareciendo la figura y la estructura de Comisiones Hidráulicas en todas las zonas de riego agrícola; se derogan las leyes de Reforma Agraria, de Fomento Agropecuario, de Crédito Rural, de Seguro Agropecuario, de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías, amén de que se violenta la autonomía del derecho agrario al establecer en su artículo 22 la aplicación supletoria de la legislación mercantil federal en materia agraria, dando por sentado una de las contradicciones más absurdas e ilógicas del derecho mexicano: la legislación mercantil del porfiriato de 1890; es decir, se produjo una involución legislativa y un atentado contra el derecho social agrario!

Asimismo, se reforma la Ley del Seguro Social y se establece una auténtica privatización de éste; se atenta en contra de la seguridad social solidaria, humanista, integral, para dar pauta a una legislación en donde predomina el interés privado, ya que se permite la intervención de nuevos sujetos con intereses mercantiles y de negocios en la ejecución del Seguro Social mediante los sistemas de ahorro para el retiro y las administradoras de fondos para el retiro, en contra de la opinión del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social y de varias organizaciones de trabajadores, pero con la aprobación

mayoritaria del sector empresarial, por lo que en el arbitrio se trató de una reforma unilateral.

Se abrogó la Ley General de Sociedades Cooperativas y se expidió una nueva en el año de 1994¹⁰³, en donde se elimina el carácter clasista a las sociedades cooperativas que históricamente habían sido empresas de trabajadores, según la conceptualización del cooperativismo clásico e histórico, lo que ahora permite que cualquier persona, independientemente de su origen de clase, pueda formar parte de las cooperativas, posibilitando que la gente del dinero puedan formar parte de sociedades cooperativas o simularlas, para ampararse en sus beneficios y prerrogativas, lo cual da por resultado la alteración de la esencia y naturaleza del cooperativismo en México.

Se abrogó la Ley Federal de Protección al Consumidor en perjuicio de los destinatarios, ya que se restringió el concepto de consumidor al considerar (a diferencia de lo que establecía la ley anterior) como consumidores únicamente a los destinatarios finales de los bienes y servicios, siempre que no tuvieran por objeto intermediación mercantil, con lo cual se deja fuera de la protección al consumidor a consumidores intermedios, pequeños y medianos comerciantes que son víctimas casi siempre de los grandes proveedores y prestadores de servicios; desapareció el Instituto Nacional del Consumidor, asumiendo sus funciones la Procuraduría Federal del Consumidor, la cual tiene ahora la triple tarea de sanción, de prevención y vigilancia.

En materia de arrendamiento inmobiliario habitacional, se reformaron en 1993 diversas disposiciones del Código Civil del Distrito Federal, del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, de la Ley Federal de Protección al Consumidor y de la Ley del Notariado, para dar lugar a

¹⁰³ Diario de los Debates. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, D.F. marzo de 1994

una legislación anti-inquilinaria que establece todas las prerrogativas jurídicas y procesales a favor de los arrendadores en evidente legislación pro-mobiliaria.¹⁰⁴ Se tuvo en la mira el proyecto de reformas profundas del artículo 123 constitucional y de la Ley Federal del Trabajo, con motivo del proyecto de liberalización comercial con los países del norte, pero las diferentes organizaciones de trabajadores presentaron un frente unido para repudiar tal intención.

Así, entre otras reformas, Salinas privilegió a la gente del sector privado, abandonando prácticamente a su suerte al sector social, ya que su Programa de Solidaridad fue un mero *slogan* social de su gobierno, que hizo mas ricos a los ricos y mas pobres a los pobres, que al final de su sexenio se contabilizaban en mas de cuarenta millones en pobreza extrema, según cifras de funcionarios de su propio gobierno. Salinas siempre puso de ejemplo a Chalco, ante mexicanos y extranjeros, como una prueba fehaciente del funcionamiento de su Programa de Solidaridad, pero nunca reveló que el programa era un mito en la mayoría del mosaico social del país.

En nombre de su programa social, se otorgaron concesiones y créditos fabulosos de la banca nacional a inversionistas para la construcción de supercarreteras, que financieramente fueron un fracaso y terminaron en las listas del FOBAPROA. En este gobierno, fue evidente la existencia de una verdadera ofensiva y atentado contra las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México, incorporadas a la Constitución, en una franca tendencia a desfigurar al Estado social.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹⁰⁴ Trápaga Reyes, Jesús. "El Derecho Social en México: Problemas y perspectivas" Desarrollo Social, modelos, tendencias y marco normativo. Compilado por la Comisión de Desarrollo Social de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados México, D.F. abril de 2000

Materia Económica

En este renglón es incuestionable el éxito inicial que obtuvo Salinas durante su administración, gracias a la renegociación favorable de la deuda externa bajo el *Plan Brady* y la instrumentación del Pacto, factores fundamentales para que México convirtiera en círculos virtuosos los círculos viciosos de inflación, deuda y déficit público. Al aplicar las denominadas políticas del *consenso de Washington* de privatización, liberación comercial, desregulación y ajuste fiscal, México comenzó a atraer capital del exterior, por lo que se convirtió en el mercado emergente "de moda" a principios de los noventa.

Sin embargo, una vez que este gobierno comenzó a instrumentar cambios para acercarse más a una economía de mercado y abandonar las políticas altamente proteccionistas del pasado, la dinámica del proceso crearon problemas jamás previstos: la liberación comercial hizo que el país pasara por un periodo extremadamente doloroso de ajuste, que involucró la destrucción neta de empleos para incrementar la productividad de la mano de obra y la adaptación a nuevas tecnologías; el sector bancario entró en una crisis severa por la liberación financiera; el saneamiento de las finanzas públicas creó un problema de absorción de crédito real en el sector privado, al reducir de golpe sus necesidades de financiamiento; el desmantelamiento de las barreras a la importación, junto con la mayor disponibilidad de crédito, alimentó un *boom* de consumo, financiado a su vez por ahorro externo, lo cual resultó en una rápida ampliación del déficit en cuenta corriente; la política cambiaria empleada para abatir la inflación -de 159.1 por ciento en 1987 a 7.1 por ciento en 1994- eliminó casi por completo el riesgo del inversionista extranjero, distorsionó los incentivos y fomentó las entradas de capital especulativo.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Heath, Jonathan. op cit; pág. 93

En menos de dos años este régimen logró la conversión del enorme déficit público, que representaba 16.1 por ciento del PIB en 1987, a un superávit de 2.0 por ciento del PIB en 1991.¹⁰⁶ Pero esto significó que en pocos años se inyectaron al sector privado inmensas cantidades de crédito que antes había absorbido el gobierno para financiar su déficit. Las pequeñas y medianas empresas pudieron extender su negocio y realizar inversiones; así mismo, infinidad de personas de clase media que jamás habían sido sujetas de crédito bancario, fueron beneficiados con préstamos para casa, para automóvil y otros tipos de crédito para microempresas. En este proceso de crecimiento acelerado los bancos promocionaban y adjudicaban créditos a diestra y siniestra, sin detenerse a realizar análisis de riesgo en la colocación.

La liberación comercial puso a disposición de los consumidores productos que la mayoría jamás habían visto antes, lo que condujo a un crecimiento histórico en los bienes de consumo importados. El ahorro externo comenzó a desplazar al interno, con el previsible resultado de un aumento importante en el déficit en la cuenta corriente, pero como no había necesidad de buscar con posterioridad el financiamiento al déficit se le consideraba benigno, inclusive como un resultado deseado de una "economía exitosa". Sin embargo, era cuestionable la calidad de los flujos de capital, ya que consistían principalmente en inversiones especulativas o "golondrinas", que no son otra cosa que operaciones del mercado de dinero de corto plazo y compras de acciones en la bolsa de valores, que tienen la característica de no ser permanentes y su monto es muy variable. En los flujos de capital que entran a un país es tan importante la cantidad como la calidad y en el caso de México 1994 había un problema con ambas. Parte integral del problema fueron la política cambiaria empleada para controlar la inflación y el propio

¹⁰⁶ Gil Díaz, Francisco, et al. "Pride and Prejudice: The Economics Profession and Mexico's Financial Crisis" Brookings Institution Press, Washington, D.C. 1997

mecanismo del Pacto, en vigor desde fines de la administración pasada, que garantizaba la no modificación de la política cambiaria, asegurando así que no hubiera flexibilidad en su manejo.

En virtud de que el Pacto era un acuerdo de consenso social, signado por los dirigentes del sector laboral, empresarios y gobierno, se necesitaba un nuevo acuerdo cada vez que se requería un cambio en las políticas. El superávit acumulado en la cuenta de capital durante esta administración llegó a 109.5 mil millones de dólares.¹⁰⁷ La inversión extranjera en el mercado de dinero se volvió sumamente atractiva porque las tasas de interés en pesos virtualmente garantizaban a los inversionistas retornos elevados en dólares. En la medida que el país dependía cada vez más de esos capitales, al gobierno le resultaba más difícil modificar los términos del Pacto y en especial modificar la política cambiaria, pero le ayudaba el crecimiento en las exportaciones.¹⁰⁸ La inflexibilidad del Pacto se volvió todavía más relevante en 1994 cuando el gobierno empezó a aplicar, antes de las elecciones presidenciales, una política fiscal expansionista que no era compatible con la política cambiaria que buscaba mantener el tipo de cambio dentro de las bandas de intervención.

La administración salinista se había percatado del peligro de la ampliación del déficit en la cuenta corriente, así como de la posibilidad de que los flujos de capital se pudieran frenar hasta la aprobación del TLC por el Congreso de Estados Unidos. Salinas justificó la relajación de la política económica con base en que el inicio del TLC aumentaría no solamente la cantidad, sino también mejoraría la calidad de los flujos de capital a través de la inversión extranjera directa. Para inicios de 1994 el déficit en la cuenta corriente no solamente era elevado, sino que

¹⁰⁷ Calvo, Guillermo. "Capital Flows and Capital -- Market Crises: The Simple Economics of Sudden Stops". *Journal of Applied Economics* 1. México. Noviembre de 1998

¹⁰⁸ Gil Díaz, Francisco. et al. op. cit; pág 107

también dependía mucho de la inversión especulativa; el sistema bancario ya estaba en una situación crítica con un nivel elevado de cartera vencida y una estructura reguladora deficiente; la moneda estaba sobrevaluada y atrapada en la inflexibilidad del Pacto, lo que no le permitía adecuarse a una situación cambiante. A pesar de la evidente vulnerabilidad, tanto los funcionarios gubernamentales como los dirigentes empresariales afines a Salinas, así como las organizaciones internacionales, los centros de investigación influyentes y los analistas de Wall Street, siguieron *vendiendo* el mercado mexicano al resto del mundo, por el espejismo del TLC y por la ilusión del *Consenso de Washington*.¹⁰⁹

Desde el 20 de diciembre de 1994, los mexicanos y quienes confiaban en la administración de Carlos Salinas en el exterior, nos hemos preguntado cuáles fueron las causas del desmoronamiento de la política económica de este gobierno. Además de lo ya revisado en este apartado, en el segundo trimestre de 1994 se empezó a instrumentar una política expansionista, tanto fiscal como monetaria, para hacer que la economía arrancara de golpe y presuntamente favoreciera las elecciones presidenciales ya próximas. La explicación más lógica radica en que el aumento, tanto en la inversión como en el consumo de bienes duraderos, provino de este aumento en el crédito. Cifras del sistema financiero¹¹⁰ señalan un aumento elevado y repentino en el crédito a partir de abril de ese año, en especial del Banco Central hacia los bancos de desarrollo.

En el mismo sentido, es indudable que la economía se vio afectada por acontecimientos extraordinarios que padeció el país en el transcurso del

¹⁰⁹ Bartley, Robert. "The Peso Folklorico: Dancing Away from Monetary Stability", *Mexico 1994: Anatomy of an Emerging-Market Crash*. Editado por Sebastián Edwards y Moisés Naím, Carnegie Endowment for International Peace. Brookings Institution Press. Washington, D.C. 1997

¹¹⁰ Banco de México. Informe Anual 1994. Dirección General de Investigación Económica. México, D.F. 1995

último año del régimen de Salinas, los cuales se pudieron observar antes y después de las elecciones. De enero a julio: el levantamiento zapatista en Chiapas el 1º de enero; en el primer trimestre, la latente inconformidad de Manuel Camacho Solís por no haber sido designado candidato presidencial del PRI, lo cual reveló las pugnas palaciegas que terminaron por desnudar al sistema político mexicano; la recomposición del gabinete el 10 de enero; la desafortunada declaración presidencial del 16 de enero "no se hagan bolas, Colosio es el candidato" que contribuyeron a aumentar las dudas sobre la solidez del candidato; los repetidos aumentos en la tasa de interés de los fondos federales de Estados Unidos a partir de mediados de febrero; el secuestro del banquero Alfredo Harp Helú a fines de febrero; el asesinato de Luis Donaldo Colosio el 23 de marzo; el secuestro del empresario Angel Lozada a fines de abril; el bajo perfil que mostró el candidato sustituto Zedillo frente al candidato del PAN Fernández de Cevallos, en el debate televisado del 12 de mayo; la declaración de Miguel Montes, fiscal especial para el caso Colosio, quien argumentó la presencia de un complot en el crimen, lo cual enrareció el ambiente en el mes de mayo; el estallido de un coche-bomba en Guadalajara como parte de la guerra entre familias del narcotráfico, pero que los inversionistas interpretaron como una proliferación de la guerrilla en el país; y, el intento de renuncia de Jorge Carpizo como secretario de Gobernación en julio.

Entre otros, los acontecimientos adversos ya descritos condujeron a un cambio drástico en el ambiente que había existido hasta entonces; pero sin duda, el más conmovedor fue el asesinato Colosio, el cual generó, entre otros fenómenos, la reacción negativa de los inversionistas nacionales y extranjeros manifestada a través de una brutal fuga masiva de capitales. Las reservas internacionales representaban 28.3 mil millones de dólares el 23 de marzo y disminuyeron a 17.5 mil millones de dólares para el 21 de abril, una pérdida neta de 10.8 mil millones de

dólares en menos de un mes.¹¹¹ El crimen ocurrió ocho días antes de que se iniciara la autonomía formal del Banco de México. Ante la emergencia, el gobierno reaccionó con una estrategia operada en dos líneas de acción: la primera consistió en que el Banco de México esterilizara casi por completo las fugas de capital para sostener el nivel de la base monetaria y evitar así un aumento en las tasas de interés. El proceso consistió en sustituir el componente de los activos internacionales de la base monetaria, que disminuía rápidamente por las salidas de capital, con un aumento en el crédito interno neto del Banco, es decir, que cada dólar que salía del país fuera reemplazado por pesos, de tal forma que la masa monetaria se mantuviera igual. Si bien esto evitó que se elevaran las tasas de interés al no modificar la liquidez en la economía, también actuó como un medio para financiar las fugas de capital. La segunda línea de acción consistió en sustituir los Cetes - certificados de la Tesorería - por Tesobonos, un instrumento que eliminaba para su tenedor el riesgo cambiario. Si bien el Tesobono estaba denominado en pesos, ofrecía un tipo de cambio garantizado a su vencimiento, convirtiendo efectivamente la deuda interna en externa.¹¹²

Después de las elecciones del 21 de agosto sucedieron igualmente una serie de conflictos y sucesos, entre otros: el 23 de septiembre, circuló un rumor muy insistente de que el presidente electo Ernesto Zedillo había sufrido un atentado al salir de Los Pinos, rumor que no fue desmentido oficialmente y puso nerviosos a los sensibles inversionistas; el asesinato del Secretario General del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, el 28 de septiembre; Mario, el hermano de la víctima, fue designado para investigar el caso en su papel de Subprocurador de Justicia, el cual renunció en noviembre con acusaciones directas contra el Gobierno por

¹¹¹ Ibid

¹¹² Mancera, Miguel. "Don't Blame Monetary policy". Wall Street Journal. Nueva York. 31 de enero de 1995

obstrucción de la justicia en la investigación del homicidio; y, para fines de noviembre resurgieron las hostilidades armadas en Chiapas. Bajo circunstancias ordinarias el proceso de la sucesión presidencial crea un grado extraordinario de incertidumbre.¹¹³

Materia Política

Desde que fue candidato presidencial Salinas transitó por un proceso muy accidentado y muy cuestionado, sobre todo por los crímenes de Ovando y Bravo, secretarios de Acción Electoral y Acción Política respectivamente en el Comité Ejecutivo Nacional del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, quienes fueron ultimados días antes de las elecciones presidenciales. Así también, por los resultados tan dudosos de los comicios, por lo cual se vio obligado a realizar tensas y arduas negociaciones con su adversario electoral Cuauhtemoc Cárdenas, a través de sus *affiles* políticos Manuel Camacho Solís, González Pedrero, Luis Donaldo Colosio y los gobernadores de Veracruz y Guerrero, Fernando Gutiérrez Barrios y José Francisco Ruiz Massieu, respectivamente, teniendo para ello como su aliado principalísimo a Luis H. Alvarez Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN.

El propósito de las negociaciones era el de ofrecer posiciones en el gabinete y mas curules y escaños de Representación Proporcional a la gente afín de Cárdenas que habían competido en el proceso mediante esa fórmula electoral; todo ello, a cambio de que reconocieran públicamente el triunfo del PRI. Las negociaciones fueron un fracaso y salinas asumió la presidencia el 1º de diciembre de 1988, en medio de una crisis de credibilidad en términos de su legitimidad, por lo que toda la izquierda ubicada en el flanco cardenista y otros sectores lo acusaban de *usurpador* del poder presidencial. Salinas resolvió el problema a base

¹¹³ Smith, H. Peter. "Political Dimensions of the Peso Crisis". *Mexico 1994: Anatomy of an Emerging-Market Crash*. Editado por Sebastián Edwards y Moisés Naim, Carnegie Endowment for International Peace. Brookings Institution Press. Washington, D.C. 1997

de golpes espectaculares para demostrar su poder político, entre otros, en enero de 1989 encarceló a Joaquín Hernández Galicia y a Salvador Barragán Camacho, dirigentes -natural y formal- respectivamente, del sindicato de PEMEX, quienes habían apoyado económicamente la campaña de Cárdenas; igualmente días después, el 14 de febrero, llevó a prisión a Eduardo "el Bayo" Legorreta Chauvet presidente del Consejo de Administración de la casa de bolsa "Operadora de Bolsa"; el 4 de abril fue arrestado en Guadalajara el narcotraficante sinaloense y capo del cártel *el triángulo del oro*, Miguel Angel Félix Gallardo.

Paralelamente, el nuevo presidente aceleró el paso en los cambios estructurales y se dio a conocer como un mandatario muy activo, decidido a resolver los problemas más apremiantes, por lo que al término del primer semestre de la administración prácticamente había desaparecido el estigma de un gobierno débil y espurio, como también se empezó a aclarar el oscuro y deprimente escenario económico que había prevalecido en el transcurso de la década de los ochenta. Debe reconocerse que no resultaba políticamente sencillo remar contra la corriente de manera tan rápida y eficaz. Para lograrlo, Salinas utilizó a fondo las estructuras políticas centralizadas y autoritarias del presidencialismo mexicano, hasta el punto de subordinar instituciones y de utilizarlas con el sentido pragmático más extremo que sea posible imaginar.

El Partido Revolucionario Institucional fue usado y envilecido políticamente para cumplir con el proyecto del ejecutivo, despreciando militancias y personas, poniéndolas al servicio de los fines presidenciales inmediatos, pasando por alto el debilitamiento y aun la destrucción del delicado equilibrio político que se había construido a lo largo de tantos años; parecía que su propósito era desaparecerlo. La alianza táctica de Salinas con el PAN condujo a acuerdos políticos que la *vox populi* acuñó

como "concerta-cesiones", mismas que hirieron profundamente las estructuras organizativas y de militancia del PRI, y estimularon el resentimiento y el repudio de muchos miembros de ese Partido hacia la presidencia de Salinas que, aun cuando por temor a la *mano dura* no se expresaron en la época, germinaron y estallaron una vez que Salinas dejó el poder.

De la misma manera, Salinas utilizó hasta grados ofensivos para la dignidad humana e institucional al poder legislativo, imponiendo con disciplina férrea sus decisiones y utilizándolo como instrumento de su política y de sus intereses personales y de grupo, sin la mínima exploración de sus opiniones y sin suscitar, menos aun, algo que pudiera siquiera parecerse a un debate de *medio pelo*. La estructura del poder -incluyendo los poderes legislativo y judicial- estaba en un puño y al servicio del reducido grupo de funcionarios que tomaba las decisiones en *petit comité*.

En correspondencia a esto último, tanto por su naturaleza y por su importancia, me permito hacer una cita de Pedro Aspe, secretario de Hacienda y Crédito Público de ese gobierno: "Durante los últimos tres años, los procesos de venta, liquidación, fusión, o cierre se han realizado en 310 empresas manejadas por el Estado en los sectores pesquero, azucarero, de energía eléctrica, telecomunicaciones, banca y minería. Durante la administración del presidente Salinas, se ha registrado un avance muy significativo en el proceso de desincorporación de las empresas públicas, al realizarse con éxito la venta de grandes empresas como las dos principales líneas aéreas nacionales (Mexicana y Aeroméxico), una de las mas grandes minas de cobre en el mundo (Compañía Minera de Cananea), la compañía

telefónica nacional (Teléfonos de México) y la totalidad de los bancos comerciales."¹¹⁴

Ciertamente, el gobierno había venido acumulando, principalmente desde el régimen de Echeverría, muchísimas empresas estatales que para 1982 llegaban a la cifra de 1,115. Sin duda, era muy importante emprender una política económica para *adelgazar* el Estado y el gobierno de Salinas así lo entendió, ya que hacia fines de 1991 más del 80% de esas empresas fueron desincorporadas. Reitero, era ya inaplazable el *adelgazamiento* del Estado, pero es inadmisibles que en aras de ese imperativo económico y político se recurriera a artificios legaloides para hacer la transferencia del patrimonio público a un grupo privilegiado por el poder. Es decir, que este régimen no adelgazó al Estado, sino que evidentemente lo desmanteló en provecho propio, lo que implicó un aumento exponencial del enriquecimiento vía la corrupción de la clase gobernante, pues del mismo escritorio salieron la decisión para vender y los recursos económicos para comprar. En otras palabras, se perdió la frontera entre el patrimonio privado y el público. Sin temerle a los conceptos, podríamos decir que el Estado fue confiscado por los *grupos compacto y de interés* en el poder.

Por otra parte, la concentración del poder en México llegó a su máxima expresión, en su estado más puro y despojado de las formas adoptadas por los anteriores presidentes que se ocupaban en explorar opiniones y, en todo caso, de construir corrientes favorables dentro del PRI y del gobierno antes de implantar sus decisiones; de ahí, que se habló tanto de la pérdida de formas políticas. Las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, que tradicionalmente habían sido carteras con un nivel de peso y respeto en la esfera de sus competencias, fueron

¹¹⁴ Aspe Armella, Pedro. "El camino mexicano de la transformación económica". Textos de Economía, Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1993

convertidas apenas en *brazo burocrático* de las decisiones presidenciales y en donde se suscitaron roces desgastantes entre esas secretarías de Estado y la presidencia, perjudiciales para las instituciones. El 24 de mayo de 1993, fue asesinado en Guadalajara el cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, uno de los hombres clave en la modificación del artículo 130 de la Constitución, y por mas explicaciones que se vertieron sobre el origen del crimen, la reacción de la sociedad fue de incredulidad y de rechazo a la versión del procurador Jorge Carpizo, reviviendo su indignación contra el gobierno por el proceso de franco crecimiento de la inseguridad, hasta llegar a los niveles mas altos de la jerarquía eclesiástica mexicana.

En otro sentido, el presidente Salinas, *niño consentido del neoliberalismo*, vio temporalmente disminuido su poder al apostarle a la reelección de su protector e impulsor, el presidente norteamericano George Bush. Para entonces, los récords macroeconómicos de EUA registraban que México representaba el 21% de sus exportaciones.¹¹⁵ Ese indicador, fue definitorio para que el nuevo presidente William J. Clinton se convirtiera en el mas férreo impulsor y defensor del proyecto del TLC ante sus propios correligionarios del partido demócrata en el Congreso, quienes habían manifestado su desacuerdo con la apertura comercial a un mercado recurrentemente incierto y riesgoso. La aprobación del tratado comercial trilateral trajo consigo el retorno de la credibilidad y el reconocimiento político al presidente Salinas en el contexto internacional.

Sin embargo, el último día de diciembre sería también el último día de la arcadia feliz del salinismo. Andrés Openheimer relata: "Eran las dos de la madrugada del primer día de enero de 1994 y Salinas estaba bailando un corrido con su hija, cuando un ayudante presidencial entró al salón

¹¹⁵ Bartley, Robert. op cit; pág. 109

en donde se celebraba la fiesta de fin de año en Los Pinos y fue directo al presidente para entregarle una tarjeta. Sonriendo aún, Salinas salió para contestar una llamada telefónica del General Antonio Riviello Bazán, secretario de la Defensa Nacional. Salinas regresó a los cinco minutos. Su rostro había cambiado y el de México también. El general le informó de un levantamiento guerrillero en Chiapas de más de dos mil indígenas. La fiesta terminó¹¹⁶ El México real se le apareció a Salinas, cuando nadie suponía un levantamiento de esa naturaleza a pesar de un fermento de conflicto ya detectado en esa entidad.

Salinas ejerció el poder como pocos presidentes. Antes de él, se decía que Echeverría había sido el presidente más poderoso, pero alguna vez le preguntaron a éste que para él que era el poder y contestó: "el no poder hacer lo que uno quiere". Por el contrario, doce años después, para Salinas el poder no tuvo límites. En poco tiempo acumuló tanto poder como no lo hizo presidente alguno.¹¹⁷ Sin embargo, al final no pudo con el peso de sus propios excesos.

El 28 de noviembre de 1993, el PRI *destapó* a Luis Donaldo Colosio como su candidato presidencial, al cual Salinas había cincelado políticamente promoviéndole en diversos espacios de la estructura del poder. La continuidad del proyecto neoliberal y del poder transexenal parecían estar garantizados en la figura de Colosio, pero todo parece indicar que el discurso que éste pronunciara el 6 de marzo de 1994 marcó un rumbo distinto al de las aspiraciones de Salinas; al menos, así se interpretó 17 días después. El asesinato del candidato del PRI, significó también un golpe mortal al régimen salinista, que desde entonces naufragó entre la inseguridad y la desconfianza, entre la

¹¹⁶ Openheimer, Andrés. "México: En la Frontera del Caos", *La crisis de los noventa y la esperanza del nuevo milenio*. Ediciones Étolle. México, D.F. 1996

¹¹⁷ Ramírez, Carlos. "Cuando Pudimos no Quisimos", *El decenio del derrumbe: la transición y el caos*. Océano. México, D.F. 1995

insatisfacción y la ausencia del consenso, pues se había retrocedido al México bárbaro de los años veintes. La ruptura de las reglas vigentes por más de sesenta años, hasta el punto del crimen, destruía la norma de la negociación y el arbitraje de las diferencias al interior del aparato. La ambición de trascender el sexenio fracturaba la regla de oro de la sucesión, es decir, de la transferencia de todos los poderes y atributos presidenciales al nuevo mandatario, sin sombras ni menoscabos. El sistema perdía su razón de ser y la estabilidad del mismo, alejándose de sus puntos de apoyo y de equilibrio. Se abría para México una nueva etapa política plena de incertidumbres e interrogantes, llena de riesgos e imponderables que resultaba imposible determinar.

A pesar de los profundos cambios estructurales, durante el gobierno de Carlos Salinas no se llevó a cabo la reforma del Estado, se verificó una contrarreforma de inspiración neoliberal.¹¹⁸ Pretendiendo que reformaba al Estado, sólo atacó la vertiente tradicional que controlaba el sistema, generando considerablemente una profunda descomposición y pulverización política.

6. PERIODO PRESIDENCIAL 1994-2000

La clase política mexicana ha encontrado su propia definición de política, la cual es vista como una actividad de circunstancias, pero algunos han agregado que para tener éxito en esa actividad hay que estar en la circunstancia. Si buscamos un ejemplo de ello, lo tendríamos en Ernesto Zedillo, quien estuvo en el momento y en la circunstancia adecuada para acceder al poder presidencial en un momento crucial del Estado mexicano. Zedillo fue, en efecto, un candidato accidental. Aunque había sido uno de los cinco precandidatos mencionados con posibilidades de

¹¹⁸ Villa, Manuel. op. cit; pág 103

ser nombrado por Salinas para la candidatura del PRI, nunca había tomado en serio dicha probabilidad. Zedillo era un seguidor, no un líder. Hasta la muerte de Colosio, siempre había tenido la fama de alumno predilecto, de un estudiante modelo que había escalado posiciones desde un pasado humilde a altos puestos en el gabinete, gracias a una combinación de inteligencia, trabajo duro y lealtad a sus jefes.¹¹⁹

Materia Social

Con el lema de campaña "Bienestar para la Familia", Zedillo trató de marcar el rumbo de su política social una vez que llegara a la presidencia. Sin embargo, la explosión económica sufrida a los veinte días de haber tomado el poder modificó radicalmente sus planes en esta materia, al menos fueron pospuestos por un buen tiempo. Uno de los renglones más privilegiados por este gobierno en esta materia, indudablemente fue el de la educación, en donde a lo largo del sexenio se fueron reflejando avances y logros sustanciales, entre otros: se abatió el analfabetismo siendo inferior al 9 por ciento al término del sexenio; la población en pobreza extrema en el país recibió becas y apoyos escolares para asegurar la asistencia de los niños a primaria y secundaria; en 1996 se creó el CENEVAL para evaluar y reordenar la demanda exorbitante de educación media superior cuya matrícula creció en más de 30 por ciento desde el inicio de la administración, lo que obligó a incrementar la capacidad instalada en un 12 por ciento adicional. La matrícula de educación superior se incrementó en 27 por ciento a lo largo del sexenio. Se crearon 27 nuevas Universidades Tecnológicas, para hacer un total de 42 en todo el país, por lo que su matrícula pasó de 8,500 en 1994 a 50 mil estudiantes en el año 2000. El sistema CONALEP se vio fortalecido, para soportar un incremento en la demanda del 34 por ciento. Equidad, calidad y pertinencia, fue la filosofía de la política educativa del gobierno de Zedillo.

¹¹⁹ Openheimer, Andrés. op.cit; pág. 117

Por otra parte, en el medio rural se intentaron políticas para beneficiar a la clase campesina aplicando el Programa Nacional de financiamiento al desarrollo -PRONAFIDE- en el Sector Agropecuario y el Desarrollo Rural, con los siguientes objetivos: aumentar la rentabilidad de los productos del campo; crear más empleos en el campo; lograr que la producción agropecuaria crezca más que la población; fomentar las exportaciones agropecuarias y, sobre todo, impulsar un programa integral de alimentación, salud y educación para combatir la pobreza extrema en el medio rural. Sin embargo, pocos de estos objetivos se vieron cumplidos. La rentabilidad y el crecimiento de la producción agropecuaria, no se diga las exportaciones, se vieron afectadas por la liberación del mercado, lo cual generó movimientos sociales de inconformidad en el campo, principalmente en el noroeste del país, en donde hubo paros de maquinaria agrícola, bloqueos de carreteras y de aeropuertos; y, la pobreza extrema rural solo recibió algunos beneficios en materia de salud y de educación.

Este régimen, realizó una nueva organización del Sistema Nacional de Salud para incorporar a más población a los servicios básicos de salud. El nuevo sistema consideraba reorganizar el gasto en salud, estableciendo los criterios generales para hacer más eficientes los servicios de las instituciones relativas, tomando en cuenta los desequilibrios regionales; también consideraba los programas de medicina preventiva y a garantizar el abasto de los medicamentos e insumos esenciales, así como de los recursos humanos necesarios para la adecuada prestación de los servicios; así mismo, contemplaba la transferencia a los gobiernos estatales los servicios de la Secretaría de Salud y el IMSS-Solidaridad junto con los recursos y apoyos técnicos, operativos y organizativos necesarios para su operación. Para mantener la efectividad y la cobertura territorial de la política nacional de salud, los servicios estatales se agruparon en el Consejo Nacional de Salud,

cuyo acuerdo de creación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 1995.

En el renglón de vivienda este gobierno se encontró con un déficit y una calidad inaceptables del parque habitacional del país. De las 17.8 millones de viviendas, 4.6 millones presentan condiciones de hacinamiento y de precariedad.¹²⁰ Por ello se fortalecieron las instituciones promotoras de vivienda, como el INFONAVIT, ISSSTE, FOVI, y varios organismos locales en diversas entidades federativas. Para ello, se promovieron ante los gobiernos locales la revisión de las disposiciones en materia de uso del suelo, de los reglamentos de construcción y la simplificación de los procedimientos administrativos. Se emprendieron medidas tendientes a garantizar el incremento del suelo apto para vivienda, abatiendo la especulación mediante la utilización de predios baldíos urbanos y la incorporación de tierras ejidales y comunales consideradas en los planes de desarrollo urbano.

En otro sentido, el plan inicial de Zedillo en materia de empleo y de recuperación de salarios reales se vio frustrado en los primeros dos años de su gobierno y fue hasta fines 1997 cuando se empezó a reflejar un leve crecimiento. Para 1999, se alcanzó la cifra récord en el sexenio de 550 mil nuevos empleos, muy distante del objetivo inicial de 900 mil por año.¹²¹ En este tema, quizá lo más destacable sea el descorporativismo que sufrió la masa laboral del país, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró que era una violación de los derechos que otorga la Constitución el forzar a un obrero a pertenecer a un sindicato, igual que una empresa a pertenecer a una cámara. Esta declaración debilitó y lesionó seriamente la solidez de las estructuras laborales, sobre todo al suceder la muerte del pilar fundamental del obrerismo mexicano en

¹²⁰ INEGI. Estadísticas Históricas de México. Cuarta Edición. Aguascalientes. 1994

¹²¹ LatinSource México. Banco de Datos de la Macroeconomía Mexicana. Fuente INEGI y Banco de México. México, D.F. 2000

1997. Finalmente, habrá que apuntar que Zedillo se entrampó en el desarrollo macroeconómico y se decidió mas por el ajuste estructural que por el "Bienestar para la Familia."

Materia Económica

La administración del presidente Zedillo encaró una severa crisis a los veinte días de iniciada su gestión que sorprendió a todos los sectores de la comunidad nacional y a los socios comerciales del norte. Ciertamente la vulnerabilidad macroeconómica que existía desde el primer día de ese año y los múltiples acontecimientos nefastos habían preparado el camino hacia la crisis, que finalmente explotó en diciembre. Al día siguiente de haberse anunciado el ajuste de 15 por ciento, hubo una fuga masiva de capitales provocando que las reservas cayeran a más de 4.5 mil millones de dólares en un solo día, lo que provocó la salida del recién nombrado secretario de Hacienda Jaime Serra Puche una semana después. Adicionalmente, el manejo de la devaluación, junto con la manera como se condujo la fase inicial del ajuste entre diciembre de 1994 y febrero de 1995, agravó todavía más la situación.

Una de las acusaciones más serias que surgieron después de la devaluación de diciembre fue que el gobierno mexicano manipuló la publicación de las cifras económicas y financieras, ocultando el tamaño del problema hasta que ya fue demasiado tarde. Muchos inversionistas extranjeros se sintieron engañados y se quejaron que hubo un manejo de información privilegiada con financieros y empresarios nacionales. Como resultado, se quedaron con dudas de cómo evaluar la verdadera capacidad de pago del país y su potencial económico. Con el desplome del peso hubo una pérdida casi completa de la confianza en México, en sus instituciones y sus dirigentes.¹²²

¹²²Gil Díaz, Francisco. et al. op cit; pág. 107

Por otra parte, fue desafortunada la lenta respuesta de política económica que se dio a la crisis, ya que le agregó una mayor profundidad a la recesión, ocasionó que el ajuste en el tipo de cambio fuera mayor, lo que a su vez provocó una más alta inflación. Para la tercera semana de febrero de 1995, el gobierno de Estados Unidos junto con el Fondo Monetario Internacional, lograron preparar un fondo de emergencia por un monto de hasta 52 mil millones de dólares para la estabilización del país¹²³. Estos recursos se destinaron principalmente para ayudar a México a renegociar su deuda de corto plazo. Así, el 9 de marzo de 1995 se anunció el "Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica,"¹²⁴ que estaba más alineado con las necesidades del momento y como resultado, empezó a regresar la credibilidad de que el gobierno estaba haciendo lo adecuado. El programa consistía de un estricto plan de estabilidad ortodoxo para compensar la falta de liquidez externa causada por una disminución importante en los flujos de capital, pero sin duda fue una medicina amarga para la población, ocasionando malestar generalizado y repudio al nuevo gobierno.

La recesión ocasionó una caída en los ingresos tributarios y forzó al gobierno a decidir un aumento en el IVA del 10 al 15 por ciento. Por otra parte, el papel que desempeñó el sector bancario, que no solo contribuyó sobremanera a la profundidad de la crisis económica del momento, sino que además tuvo su propia crisis de una magnitud insospechable ya que muchas empresas se encontraban apalancadas con créditos y muchas familias endeudadas con la banca. La devaluación tuvo su impacto inflacionario y desató un incremento sustancial en las tasas de interés. De esta manera las empresas y las familias enfrentaron

¹²³ Heath, Jonathan. "Form and substance of the Economic Emergency Program of President Zedillo", MACRO Asesoría Económica, México, D.F. 1995

¹²⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica. México, D.F. 1995

un enorme incremento en sus pagos por concepto de intereses, justo cuando la inflación mermaba el poder adquisitivo de los salarios. Una cantidad significativa de estas empresas y familias no pudo afrontar sus pagos y la cartera vencida del sistema bancario alcanzó una proporción abrumadora. Los bancos se descapitalizaron y tuvieron que hacer frente a enormes pérdidas, mientras que la sociedad les reclamaba por los altísimos intereses que cobraban.

Tradicionalmente el gobierno ha garantizado los depósitos bancarios y nunca ha permitido que un banco quiebre. Sin embargo, en esta ocasión el riesgo era todavía mayor ya que se estaba ante la posibilidad de una quiebra sistémica, es decir del sistema bancario en su conjunto. Por lo tanto, el gobierno llevó a cabo cuatro líneas de política para tratar de evitar una bancarrota masiva y para salvar al sector financiero:

- 1ª.- tomó el control de cierta cantidad de bancos que mostraban deficiencias administrativas severas o que habían incurrido en actos de corrupción;
- 2ª.- inyectó capital fresco a algunos de los bancos para prepararlos para su venta;
- 3ª.- instrumentó programas de capitalización y compró las carteras vencidas de los bancos a cambio de papel gubernamental no negociable; y
- 4ª.- creó varios programas que proporcionaban alivio a los deudores con el propósito de reducir la carga de su deuda y sostener así los pagos a los bancos.¹²⁵

El resultado fue que en los cuatro años siguientes a la devaluación de diciembre de 1994 el crédito real cayó 40.4 por ciento.¹²⁶ Los deudores

¹²⁵ Gavito, Javier. et. al; "Recovery After Crisis: Lessons for Mexico's Banks and Private Sector", Mexico's Private Sector: Recent History, Future Challenges. Publicado por Riordan Roett, Lynne Rienner Publishers. Boulder Colorado. 1998

¹²⁶ Banco de México. Informe mensual. Dirección General de Investigación Económica. México, D.F. dic. de 1999

descubrieron que la legislación era débil, que hacía poco para obligar a cumplir con los pagos y no estaba debidamente protegido el derecho de propiedad del crédito por parte de los bancos. En la actualidad el sector bancario no solamente tiene encima los problemas de cartera vencida y falta de capitalización, sino que además enfrenta un ambiente adverso que desalienta el otorgamiento de crédito. Al permitir que se politizara la situación, se volvió mucho más difícil la aprobación de una nueva legislación bancaria que ayudara a reconstruir los incentivos del negocio bancario.

La pesada carga de la deuda del sector privado, junto con la ausencia de flujos de capital del exterior, provocaron que tanto el consumo como la inversión privada se contrajeran severamente. La recesión de 1995 fue la más profunda que México haya sufrido después de la Segunda Guerra Mundial. Mientras que el PIB disminuyó 6.2 por ciento, la demanda interna se desplomó 14.1 por ciento. Por fortuna, la liberación comercial y las otras reformas estructurales habían convertido al sector industrial en una plataforma eficiente y competitiva para exportaciones. De esta forma, mientras la demanda interna se desvanecía, el sector empresarial pudo aprovechar la expansión creciente de la economía mundial para evitar una depresión económica todavía más severa.¹²⁷

Al sostener el acceso a los mercados de capital en 1995, en menos de dos años se pudo regresar al nivel de producción industrial visto a fines de 1994. En esta ocasión, sorprendieron tanto la profundidad de la recesión como la rapidez de la recuperación. En 1996 el gobierno mexicano comenzó a reestructurar su perfil de amortizaciones, aprovechando la buena liquidez de los mercados internacionales de capital. Empezaron a contratar deuda y colocar bonos de largo plazo para liquidar posiciones de corto y mediano plazos, extendiendo así el

¹²⁷ INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México, Oferta y Utilización Trimestral a Precios Constantes de 1993-1999. Aguascalientes. 1999

perfil de vencimientos hacia plazos de mayor maduración. En enero de 1997, el gobierno liquidó por adelantado el saldo pendiente de los préstamos obtenidos de Estados Unidos.¹²⁸ El Banco de México logró acumular más de 10 mil millones de dólares en el transcurso del año, para llegar a tener 28.0 mil millones de dólares en sus reservas internacionales en diciembre de 1997, un incremento de 24.5 mil millones de dólares a partir del saldo de 3.5 mil millones de dólares que tenía en enero de 1995.

Así como sucedió con la recuperación de la actividad económica, sorprendió igualmente la rapidez con la cual pudo restablecer la salud financiera. Después de crecer 5.1 por ciento en 1996, en buena medida a través de un efecto de rebote, la economía avanzó 6.8 por ciento en 1997, la tasa más elevada desde 1981, año del *boom* petrolero. La inversión privada aumentó 23.5 por ciento en 1997, la mayor tasa desde que se llevan estadísticas. La razón fundamental de este crecimiento fueron las sustanciales inversiones que tuvieron que realizar las empresas que se dedicaban a la exportación para ampliar su capacidad instalada. Las exportaciones de bienes crecieron de 60.9 mil millones de dólares en 1994 a 110.4 mil millones de dólares en 1997, una expansión de 81.3 por ciento en 3 años.¹²⁹ De esta manera, la recuperación económica se explica básicamente por la capacidad exportadora del país, alentada por la liberación comercial que se inició a mediados de la década de los ochenta, apoyada por el ingreso de México al TLC e impulsada por la ventaja comparativa que le dio la devaluación de diciembre de 1994.

El incremento en las exportaciones creó la necesidad de realizar inversiones importantes para ir ampliando constantemente la capacidad

¹²⁸Banco de México. Informe Anual 1996. Dirección General de Investigación Económica. México, D.F. 1997

¹²⁹LatinSource México. op cit; pág 121

exportadora del país. La exportación y la inversión ayudaron a sostener la actividad económica y crearon fuentes de trabajo. Poco a poco se repuso la actividad económica, hasta que regresó el consumo, base para la recuperación de la actividad interna del país. Para 1997 las cifras de los principales indicadores macroeconómicos eran bastante satisfactorias. El déficit público fue 0.7 por ciento del PIB, mientras que el de la cuenta corriente era 1.8 por ciento, también del PIB. La inversión extranjera directa llegó a 12.8 mil millones de dólares, lo que representaba 1.7 veces el déficit de la cuenta corriente. La inflación había disminuido de 52.0 por ciento en diciembre de 1995 a 15.7 por ciento para finales de 1997. El ahorro interno bruto, que era 14.9 por ciento del PIB en 1995, llegó a 24.1 por ciento en 1997.¹³⁰ Sin lugar a dudas, para finales de 1997 los fundamentos macroeconómicos estaban en las mejores condiciones de las últimas décadas, un contraste increíble con el estado de la economía apenas unos años antes.

Resulta irónico que las reformas estructurales llevadas a cabo en los años anteriores expliquen en buena parte la formación de la crisis de 1994 y al mismo tiempo, la rapidez de la recuperación. Sin embargo, las cicatrices de la recesión eran profundas. La distribución del ingreso se deterioró enormemente, mientras que la merma del poder adquisitivo de la mayoría de la población fue devastadora. Las empresas y familias que habían incurrido en deuda en el transcurso del sexenio anterior todavía no encontraban su salida, a pesar de los múltiples programas de apoyo que emprendió el gobierno. Mientras que las empresas grandes pudieron acudir al mercado externo con sus exportaciones, las pequeñas y medianas no tuvieron la misma suerte. Las diferencias regionales se acentuaron dado que mientras el norte del país aprovechó la apertura económica, el sur se quedó estancado y limitado al mercado interno deprimido. Aumentaron la pobreza extrema y el sector informal de la

¹³⁰ Ibid

economía, lo que ocasionó una disminución importante en la recaudación tributaria como porcentaje del PIB y por lo tanto, las posibilidades del gobierno para atender a la población más necesitada. Aun con supuestos optimistas, resulta difícil pensar que antes de 2004 se recuperen los niveles de consumo per capita de 1994, lo que significa que la crisis tuvo un costo de por lo menos diez años en términos del bienestar social de la mayoría de la población.¹³¹ Por más bien que pinten las cifras macroeconómicas, ésta es una realidad innegable. En ese sentido, la prioridad del gobierno de Zedillo en los dos últimos años de su administración fue sostener una estructura macroeconómica sólida y estable, con los fundamentos necesarios para eliminar cualquier posibilidad de una crisis de fin de sexenio.

Materia Política

No es fácil analizar el tema político de este régimen, cuando realmente no hubo una definición de este tema en un hombre de Estado que no es político. Esta no es una apreciación, sino más bien una afirmación que deviene de las acciones de un presidente que dio muestras sobradas de no tener oficio político pero sí excelentes capacidades como financiero y administrador público; cualidades estas últimas muy importantes, pero que en mi opinión deben estar mezcladas con la experiencia política para la mejor conducción de un Estado. Las decisiones e interrogantes políticas que este mandatario tuvo que adoptar y afrontar fueron meramente casuales más no causales de un proyecto, lo cual se vuelve de riesgo en el ejercicio del poder presidencial con las características que tiene el sistema presidencial mexicano. Tal vez a eso obedeció su declaración pública, frecuente en los albores de su gobierno, de que él ejercería una presidencia acotada, la cual también cobró espacio en el

¹³¹ Heath, Jonathan. "El Futuro de la Autonomía" Pulso Económico, Sección de Negocios, Publicado en Reforma. México, D.F. 30 de marzo de 2000

punto 3.7.1, que habla del régimen presidencial, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Por lo anterior, permítaseme hacer dos interesantes citas de Andrés Openheimer:

► 1ª. "Según relatos de algunos antiguos amigos de la familia en Mexicali, Ernesto y su hermano mayor Luis Eduardo, no eran hijos biológicos de Rodolfo Zedillo, sino que eran producto de una relación de su madre con otro hombre. Algunos ex-compañeros de clase de Zedillo en la escuela primaria Teniente Andrés Arreola afirmaron: *Ernesto y Luis Eduardo tenían otro apellido y lo cambiaron por Zedillo cuando se cambiaron de escuela, en la segunda mitad de la primaria.*"

► 2ª. "Un informe de la Sección de Análisis de Líderes de la CIA, que circuló entre diplomáticos norteamericanos en 1994 y principios de 1995, describía el perfil psicológico de Ernesto Zedillo, revelando: el presidente mexicano alberga cierta ira y resentimiento contra los privilegiados. Un hombre que se ha hecho solo, y cuya infancia estuvo plagada de privaciones, es muy probable que vea al mundo como un lugar poco hospitalario. El presidente Zedillo no siente que le deba su éxito a nadie, siempre ha desconfiado de la clase política y de los privilegiados hombres de negocios que han hecho miles de millones gracias a sus contactos oficiales. El presidente mexicano tiene una relación distante -si bien cordial- con muchas de las personas que lo rodean. Sus dependientes lo ven como frío, duro, rígido y sin sentido del humor, y como un hombre que considera que la preparación, la disciplina y la puntualidad no son negociables. Más concisamente, algunos de sus ayudantes se refieren a él como *el nerd* -un niño genio, pero inmerso en su mundo y poco sociable- cuyo refugio emocional es el trabajo, la total dedicación rayana en la compulsión, que le ha hecho

triunfar, señalaba el perfil psicológico de la agencia de inteligencia norteamericana."¹³²

Zedillo no sólo no estaba preparado para asumir la presidencia, sino que también era uno de los candidatos más improvisados que el PRI había lanzado jamás a una campaña presidencial. Un orador tieso a quien le costaba sonreír naturalmente ante las cámaras, no salió bien parado en los primeros sondeos que realizó una empresa de consulta llamada Estudios Psico-Industriales. Sin embargo, para sorpresa de todos el 21 de agosto obtuvo más de 17 millones de votos, cifra récord en la historia electoral mexicana hasta ahora, y lo que es más, fue reconocido como triunfador el mismo día de la jornada electoral por la mayoría de los candidatos presidenciales de la oposición. La limpieza de los comicios fue avalada por todos los observadores internacionales, cuya agudeza y sentido crítico han alcanzado ya grados de especialidad, como el caso del ex-presidente norteamericano, James E. Carter. El discurso de toma de posesión fue sobrio y pronunciado linealmente, el cual solo alteró a la fracción parlamentaria del PRI y a los miembros de ese partido cuando anunció que como presidente mantendría una sana distancia con su partido; anuncio, que se sumaba a la sorpresa del día anterior al mencionarse oficialmente que un miembro del PAN integraría el gabinete.

Los primeros tres meses estuvieron caracterizados por rumores, falta de información y claridad, así como por un sentido general de que la nueva administración naufragaba en aguas profundas, entre otros motivos: por el desplome de la economía en los primeros veinte días, que provocaron un escándalo financiero mundial de lo cual la antecesora administración se deslindó y calificó de erráticas las nuevas políticas económicas, lo cual acuñó la lapidaria frase de "los errores de diciembre"; la renuncia

¹³² Openheimer, Andrés op.cit; pág 117

del recién nombrado secretario de Hacienda, Jaime Serra Puche el 29 de diciembre; los cambios en cinco secretarías de Estado y en PEMEX en menos de dos meses; el creciente deslizamiento del peso frente al dólar, que para fines de febrero estaba llegando a 8 pesos por dólar, representaba un aumento adicional de casi 60 por ciento sobre el nivel observado a principios de enero.¹³³ No fue hasta el 9 de marzo en que medianamente se pudo tranquilizar a la población, después de alcanzar las negociaciones finales con el gobierno de Estados Unidos, el FMI y la comunidad internacional relacionadas con el rescate financiero a través de un paquete económico de emergencia a favor de México. Las consecuencias políticas de la crisis no se hicieron esperar, ya que se pudo observar cómo el partido en el gobierno, empezó a sufrir una serie de derrotas en las elecciones posteriores a la recesión de 1995. A los pocos meses el PRI perdió la gubernatura del Estado de Jalisco al ser derrotado por el PAN; poco después, el mismo partido le ganó Baja California prorrogando su poder en esa entidad que ya tenía desde seis años atrás. De entonces al término de este sexenio, el PRI había perdido las gubernaturas de los Estados de Aguascalientes, Querétaro, Nuevo León, Baja California Sur, Nayarit, Tlaxcala, Zacatecas, Chiapas, Morelos, así como la jefatura del gobierno del Distrito Federal en dos ocasiones. En las elecciones federales del 6 de julio de 1997, el PRI perdió el control de la Cámara de Diputados. El resultado fue que por primera vez en 68 años, el gobierno dejó de contar con la aprobación automática e incondicional de cualquier legislación nueva que quisiera introducir. Por otra parte, la muerte de Don Fidel Velásquez, ocurrida el 21 de junio de 1997, cuestionó seriamente la solidez de las estructuras laborales que alguna vez funcionaron.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹³³ Banco de México. "La política Monetaria en la coyuntura Actual y Para el Desarrollo Económico de Largo Plazo: Retos y Posibilidades". Dirección General de Investigación Económica. México, D.F. 1998

A principios de la administración, se realizó una reforma al Poder Judicial; entre otras cosas, se acotó el número de magistrados a once, pero el propio poder y varios legisladores vieron incompleta la reforma. El proyecto de reforma político-electoral, contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo sufrió importantes modificaciones a propuesta de los partidos políticos; sin embargo, el sistema de partidos no quedó totalmente satisfecho argumentando que quedaron varias asignaturas pendientes por contemplar. Por cuanto a la administración pública, continuó con la desincorporación de las empresas públicas.

En agosto de 1997, el Presidente de la República, con las facultades que le otorga la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la materia, emitió un decreto por el que se aprobó el Programa para un Nuevo Federalismo¹³⁴, con el propósito de darle mayor impulso y buscar con ello su consolidación. Con los objetivos que persiguió el programa, se buscaba fortalecer la unidad nacional, vigorizar la autonomía política de los estados con base en las relaciones intergubernamentales y constituir una estrategia fundamental, para generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en los tres órdenes de gobierno. Las líneas generales que conformaron la estructura del Programa para un Nuevo Federalismo, pretendían impulsar el desarrollo político institucional, alcanzar un mayor desarrollo social, contribuir al crecimiento económico, fortalecer el desarrollo regional y promover un mejor desempeño administrativo. Dicha estructura, también pudo considerarse como una base para construir la agenda para la reforma del Estado.

En 1999 el PRI emitió una convocatoria para establecer las bases de participación en la contienda interna para elegir a su candidato a la

¹³⁴ Diario Oficial de la Federación 29 de agosto de 1997

presidencia de la república; este rasgo democrático, trataba de perfilar una nueva imagen de ese partido que en toda su historia siempre había usado el método de selección y no el de elección; sin embargo, el 20 de noviembre, día de la elección interna, los mexicanos nos pudimos dar cuenta que nuevamente se trató de una selección del presidente de la república, matizada por un artificio electoral. El 2 de julio de 2000, el PRI perdió las elecciones presidenciales después de 71 años en el poder. La aceptación apresurada de la derrota de su partido y el ambiente postelectoral tranquilo, le dieron a Zedillo el reconocimiento del concierto internacional como un moderno paladín de la democracia. El presidente Zedillo entregó el poder el 30 de noviembre de 2000, y al día siguiente la banda presidencial, en un ambiente de transición muy diferente al de sus cinco antecesores.

7. LA EXIGENCIA DEL CAMBIO

En este capítulo he enunciado apenas algunos de los costos que la sociedad mexicana ha debido pagar por la estabilidad esencial de que gozó durante setenta y un años. No un totalitarismo ideológico ni una dictadura a la manera clásica, sino un control muy singular que se imponía de hecho por los aparatos, la propaganda y también por los beneficios recibidos. En el Estado mexicano posrevolucionario, la democracia existía como concesión del poder concentrado y no como atributo social o como proceso social, en el sentido propio del término. Es verdad que este totalitarismo de facto se vio contrarrestado en alguna medida por la efectividad de la no reelección, en el sentido de que, hasta cierto punto, se fomentó la movilidad de la clase política, pero, sobre todo, se evitó que un sólo sujeto prolongara indefinidamente su poder casi omnímodo. No hay duda que esa *regla de oro* de nuestra

democracia contribuyó poderosamente a la estabilidad del país por más de siete décadas.

Cuando no se considera exclusivamente como técnica es bien sabido que el poder político, justamente, se funda en el consenso. Es decir, en una base cultural y social amplia que, en general, acepta y reconoce no sólo las *reglas del juego* establecidas, sino que reconoce de alguna manera en el poder y en la acción del poder, al menos parcialmente, sus propias necesidades realizadas, o en vías de realización. Gramsci¹³⁵ llamó *poder hegemónico* a este complejo fenómeno de la política en la sociedad contemporánea, que explica la regularidad de la conducta social, no sólo por el temor, la represión o la expectativa inmediata de la fuerza, en caso de disentir, sino por una correspondencia genérica entre la cultura social y el contenido general del sistema político que se vive.

Por supuesto que en un conjunto de tal naturaleza no existe la unanimidad, pero sí una constelación de fuerzas convergentes que le confieren solidez y vida a un determinado sistema o régimen político. Por tales razones básicas, no es posible aceptar la formación y mantenimiento del poder como resultado de una determinada técnica, o como un simple consejo de administración de una empresa que se sostiene e impone por la fuerza, o como simple manipulación de los aparatos de propaganda y publicidad, como si fuera un mercado en el que se coloca la más aceptable de las mercancías.

Los mexicanos no debemos aceptar que el Estado se conduzca de esa manera. El actual régimen "del cambio" trata de innovar la forma de gobernar, pero de ninguna manera puede aislar el fenómeno político del fenómeno histórico general. El problema de la formación de una estructura política, que en definitiva es el problema de la formación del

¹³⁵ Gramsci, Antonio; *La política y el Estado moderno*; Fontamara; México, 1998

Estado, es mucho más compleja que esas visiones fragmentarias. El carácter novato del recién llegado equipo de gobierno empieza a destruir certidumbre y confianza respecto de su competencia para empuñar, tanto el timón de la economía, como el de la política; en la economía, por el hecho de que ha re proyectado desde diciembre del 2000 los principios del neoliberalismo, llevándolos a un extremo de doctrina dogmática que se acercan al tinte cómico, lo cual ya ha cobrado alarma en varios círculos financieros y empresariales.

El régimen de Fox, es producto de la inconformidad de una sociedad civil que se reveló electoralmente y se pronunció por un cambio. Esa sociedad en las elecciones del 2000 exigió cambios, democratización, respeto al voto, información transparente, y también una política económica capaz de evitar la enorme concentración de ingresos y de riqueza que propició el desarrollo industrial, el comercio y los servicios, pero también la corrupción y el manejo ilícito de las influencias.

Ahora se levantan social y políticamente una serie de demandas que significan ya un cambio profundo en las condiciones de la historia mexicana. La sociedad se expresa políticamente, a través de movilizaciones continuas y de distinto orden. Se está viviendo la realidad de una sociedad plural y diversificada a la que nos condujo esencialmente el largo proceso de secularización que vivió México a partir de la Reforma y la Revolución, pasando por intensas etapas de urbanización e industrialización. La crisis política y económica que vivimos, entre otros factores, por el olvido de la historia y de la sociedad a que ha llegado el régimen y sus dirigentes, nos ha lanzado ya a un proceso irrevocable de transición a la democracia; proceso que debe de ser fortalecido ya que no estará exento de peligros en el camino.

La exigencia primordial de la sociedad mexicana es la democracia, entendida en el sentido más amplio posible, no sólo como un conjunto de medidas que aseguren elecciones impecables, sino como apego estricto a las leyes por parte de las autoridades, es decir, la plena vigencia del Estado de Derecho. La eliminación, hasta donde sea posible, de la corrupción; la descentralización y la desconcentración de los poderes públicos en un federalismo real; y, desde luego, una recuperación, en las nuevas circunstancias, de una idea de Estado y de nación, que no gire exclusivamente en torno a la idea del capital y del interés privado como punto de referencia único de la acción pública.

De ahí que es fundamental una reforma del Estado, que prodigüe entre otras cosas: equilibrio de poderes; plena autonomía de los poderes judicial y legislativo respecto del ejecutivo; límites jurídicos al inmenso poder de hecho y de derecho del presidente de la República; vigilancia sobre el presupuesto y gastos del Ejecutivo; responsabilidad política, jurídica, de la Presidencia, ante un adecuado cuerpo técnico y político; la descentralización y la desconcentración de poderes acumulados en el núcleo presidencial; federalización efectiva de los poderes y no feudalización de los mismos; federalización con ejercicio auténtico de la democracia en los Estados, en los municipios y en las comunidades indígenas.

Por otra parte, y desde luego parte muy importante, la democracia tiene adjetivos y sus adjetivos son precisamente el contenido de las decisiones del poder público. Pero, la democracia supone además, por supuesto, el pleno respeto y la plena vigencia del Estado de Derecho. Sin el estricto cumplimiento de la ley no hay democracia posible. La democracia como forma de gobierno que limita la arbitrariedad, la impunidad y la corrupción, y que reconoce en el pueblo la voluntad soberana de la cual emana, y a la cual deben responder los poderes

públicos, exige la rigurosa vigencia de la norma. En la violación del derecho no hay posible democracia. El principio de todo gobierno democrático es el consenso, la aceptación, la credibilidad y el reconocimiento. Sin esos atributos el poder se identifica con el uso de la fuerza, con la violación sistemática de las garantías individuales y sociales, con el atropello y la excepción que es precisamente la marca de los gobiernos dictatoriales. Sin la regla de consenso y la consulta, que supone las más amplias libertades ciudadanas y la participación, tampoco es posible un gobierno democrático. Un sistema democrático ha de considerar siempre la sustancia de las decisiones gubernamentales y, en primer término, la atención a las demandas sociales, a las exigencias populares, al desarrollo y a las oportunidades de la vida y de la calidad de la vida que debe tener el pueblo entero.

Por eso, la democracia entre nosotros implica necesariamente la revisión y la transformación de un modelo económico que nos ha empobrecido, pulverizado socialmente; un modelo que elimina las políticas de beneficio popular y se olvida que la economía tiene un solo propósito: el bienestar de los hombres y las mujeres. Un modelo, además, que ha hecho añicos nuestra soberanía difícilmente conquistada, y nos pone a merced de otras voluntades y otros intereses. Sin una reconversión, sin una transformación profunda de la economía actual es imposible hablar de democracia, resulta inútil hablar de consensos, resulta mentiroso hablar de soberanía popular. La transición democrática en México, no puede ser el resultado de un simple reacomodo de partidos y de hombres en el poder, porque sería superficial y cosmético, sino la consecuencia de una nueva relación de grupos y clases capaces de reorientar la toma de decisiones y de componer de una manera diferente la vida de la comunidad mexicana. Debe ser un pacto definido por la alianza del pueblo y en favor del pueblo. Una reorientación que inevitablemente abarca lo económico, lo político y lo social.

CAPITULO III

**EL FEDERALISMO Y LOS ORDENES DE GOBIERNO.
COMPETENCIAS, PRERROGATIVAS Y FUNCIONES**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Para los propósitos que persigue este trabajo de investigación, adoptaremos al federalismo como categoría de análisis, misma que se describe bajo los siguientes atributos: el federalismo es una forma de gobierno, es un proceso histórico y es una aspiración por consolidar del pueblo mexicano.

Como lo señala Proudhon¹³⁶ "el federalismo oscila entre un dualismo político: la autoridad y la libertad", es decir, descansa en estos dos principios contrarios en los cuales el primero inicia y el segundo determina. Por cuanto al inicio, es decir la autoridad, esta se manifiesta desde la familia, el patriarca, el magister, el monarca, el teócrata, etc., en consecuencia, este es un principio que tiende hacia la jerarquización, hacia la absorción y fundamentalmente hacia la centralización.

Por cuanto al principio que determina, es decir la libertad, esta es personal, individualista, crítica, agente de división, agente de elección, de transacción y se debe al espíritu humano, por tanto, el principio de libertad es esencialmente arbitrador, superior a la naturaleza, ilimitado en sus aspiraciones, tan susceptible como su contrario por cuanto a su extensión y restricción y tan frágil que puede ser aniquilado por la violencia.

Por cuanto a la descripción y atendiendo al aspecto jurídico, es decir la regla impuesta y aceptada, el federalismo se considera como la coexistencia de dos ámbitos jurisdiccionales, mediante los cuales opera el proceso de distribución del poder público en sus tres órdenes¹³⁷ de

¹³⁶ Proudhon; *El Principio Federativo*; Ed. Gemika; México, 1992, primera edición

¹³⁷ Al integrarse por estados miembros soberanos, los sistemas federales no deben tener "niveles de gobierno". No hay, en principio, un gobierno superior a los demás. Todos gozan del mismo *status* y no hay entre ellos ninguna relación de subordinación formal. En estas circunstancias y siempre que se respeten las normas contenidas en el pacto constitucional, cada estado es libre de establecer sus propias leyes y elegir a sus gobernantes en el ámbito de competencia que le corresponde. De ahí que resulte mejor referirse a las instancias políticas que conforman la federación como *órdenes*, no como niveles de gobierno.

gobierno y en el que se fundamenta el equilibrio y la unidad del Estado mexicano.

Ahora bien, como proceso histórico, en términos generales, nos podemos remitir a los orígenes del federalismo y podemos afirmar que el antecedente más remoto y propio, se encuentra en lo expresado en el pensamiento de José Miguel Ramos Arizpe, es decir, en el manifiesto de las Cortes de Cádiz de la Nueva España, al defender las diputaciones provinciales, mismas que, en los hechos, constituyen el antecedente del Estado federal mexicano.

Sin duda, podemos advertir que el federalismo surge de la ilustración del pensamiento de Alexis de Tocqueville, de toda suerte que el avance de la Unión Americana era altamente manifiesto y tenía de ejercicio más de un cuarto de siglo.

Por ello, las principales características institucionales y políticas del federalismo mexicano, registran su origen en los planteamientos y debates que tuvieron lugar al inicio de la vida independiente de México y que buscaron definir cual debía ser la organización política que garantizara la soberanía y la integridad territorial del Estado mexicano naciente, así como un gobierno estable y eficaz en el cumplimiento de sus funciones públicas. De esta forma, quedó establecido en México, primero en el Acta Constitutiva de la Federación en 1823, e inmediatamente después en la Constitución Política de 1824.

Todavía en la segunda mitad del siglo XIX, liberales y conservadores protagonizaron luchas intelectuales y políticas, que tenían como propósito instaurar su respectivo proyecto de nación. Los primeros insistían en una república federal, basada en el reconocimiento y la garantía de las libertades individuales; los segundos consideraban, por

el contrario, que el nuevo Estado debía construirse en continuidad con las instituciones coloniales y las corporaciones sociales establecidas. Esta lucha derivó en la *Guerra de Reforma*, y con el triunfo de los liberales el federalismo se consideró como la única solución para preservar la unidad nacional en formación y detener el ánimo separatista de varias provincias del territorio mexicano, alentadas por presiones externas y conflictos internos de corrientes políticas interesadas en la desestabilización del país.

Finalmente, en el Congreso Constituyente de 1917, el federalismo no es tema de debate, en virtud de que se consideró, por todos los congresistas, que esta decisión política fundamental era parte medular del orden constitucional, por lo que el artículo 40 de la Constitución, que desde entonces rige la forma de gobierno, dispone que *"es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la Constitución General"*.¹³⁸

Por cuanto a la vigencia del federalismo, como una aspiración por consolidar vía su fortalecimiento permanente por parte del pueblo mexicano, se puede señalar que esta forma de gobierno conjuga libertad y autoridad, como principios fundamentales, y que ésta conceptualización nos ubica pertinentemente ante la dinámica de cambios institucionales y en el marco del derecho, que los sistemas republicanos y democráticos pueden apelar para adecuarse a las nuevas circunstancias históricas, derivadas de variables controlables tanto al interior como al exterior del país y de inserción competitiva en las no controlables.

¹³⁸ Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, citada en *Las Constituciones de México*; segunda edición; Cámara de Diputados; México, 1984

1. LAS VERTIENTES DEL FEDERALISMO

En el desarrollo del marco teórico de los sistemas federales, se pueden identificar características que de principio fueron señaladas¹³⁹ y que en el transcurso de su aplicación dan la pauta para identificar esas características propias. Hacemos referencia en esto al federalismo norteamericano, inspirado en los padres del federalismo de ese país y la adopción de esta forma de gobierno por los creadores del federalismo mexicano¹⁴⁰.

Por ello, en el devenir de más de doscientos años de existencia del federalismo en su evolución teórica, podemos aproximarnos a un esquema en el cual podemos afirmar que existen tres fuentes doctrinales: la primera que identificamos, para los propósitos de este trabajo de investigación, como "*federalismo originario*", la segunda que denominamos "*federalismo funcional*" y una tercera que identificamos bajo la idea de "*formas alternativas de federalismo*".

Para efectos de la propuesta que se desarrolla en este capítulo, haremos un análisis de las confrontaciones surgidas en los tiempos actuales en el federalismo mexicano y por lo que corresponde al federalismo norteamericano, debemos señalar que es objeto de otra investigación, por lo que de manera descriptiva nos referiremos a las dos fuentes doctrinarias últimas.

El federalismo mexicano, en el contexto de su evolución y haciendo una reflexión objetiva, mediante el análisis epistemológico, podemos señalar que confronta las siguientes insuficiencias:

- La concentración de las decisiones en el Poder Ejecutivo y marginación de contrapeso de los otros poderes.

¹³⁹ ver capítulo cuatro

¹⁴⁰ Para el caso norteamericano podemos citar a Jefferson, Madison y Franklin; en el caso mexicano señalamos a Miguel Ramos Arizpe y Crescencio Rejón.

- ➔ La concentración de funciones y atribuciones del Poder Ejecutivo con anuencia presionada del Poder Legislativo, dando lugar a la conceptualización del "presidencialismo".
- ➔ La alta concentración de la actividad económica, política y social en el asiento geográfico de los poderes federales.
- ➔ La participación marginal de los estados federados y sus congresos locales en las decisiones nacionales.
- ➔ La exclusión del municipio como orden de gobierno en los acuerdos de la federación con las entidades federativas.
- ➔ La antinomia entre el marco jurídico formal para la existencia de contrapesos, tanto al interior de los poderes federales y de los locales, como de los mismos entre entidades federativas y el poder federal respecto al ejercicio del federalismo real.

Esta realidad habremos, en una primera instancia, de contextualizarla¹⁴¹ con las características de la fuente doctrinaria que hemos denominado anteriormente como "*federalismo funcional*", por lo que nos referiremos a las vertientes del federalismo, esto es, al *coordinado*, al *cooperativo* y al

¹⁴¹ Para los efectos de este trabajo de investigación, partimos de lo que señala el **Maestro José Gamas Torruco**: "la base de que un sistema federal presenta una serie de elementos entre otros que existe un orden jurídico supremo que es expresión de la soberanía popular, y que crea a su vez dos tipos de órdenes jurídicos el de la federación y el de los estados. Este orden jurídico es una constitución general o federal entre sus normas se encuentran las relativas a la organización, funcionamiento y competencia de los órganos de la federación y las bases de cómo deben estructurarse las constituciones los estados miembros. Esta constitución como característica es que debe ser escrita y rígida; escrita porque se definen cada una de las materias que corresponden a los órdenes de gobierno; rígida porque se establece un procedimiento legal para sus reformas. De ahí que los órganos jurídicos derivados de la Constitución son **coexistentes**, lo que quiere decir que aunque distintos en cuanto a su competencia son iguales entre sí, en el sentido de que ambos están subordinados en la misma medida a la constitución general, por ello se definen el ejercicio de sus atribuciones en el aspecto territorial en dos ámbitos, los de la federación en todo el estado nación y el de las entidades federativas está restringidas a sus respectivas jurisdicciones. La autonomía de los estados miembros, entendiéndose por autonomía la potestad de establecer y crear su propio derecho expidiendo su propia constitución, la misma es producto de un congreso constituyente convocado en expreso en cada entidad federativa. Posee el federalismo mecanismos de preservación del orden estableciendo reglas que eviten que las competencias entre la federación y los estados sean mutuamente vulneradas existiendo entonces los siguientes principios: participación de ambos órdenes en las reformas constitucionales, participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad de la federación a través del senado, sistema adecuado para la resolución de conflictos, tanto políticos como de competencia, y la protección de la federación a los estados por amenazas del exterior, asimismo, debe existir a su vez uniformidad institucional, en el sentido que las fórmulas de gobierno deben ser las mismas para la federación y los estados miembros. Por ello el federalismo es simétrico ya que como esquema normativo permite resolver un problema político de fondo, conciliar demandas regionales con la necesidad de formara un gobierno nacional".

orgánico. En ese sentido, como señala Goffrey¹⁴² se han propuesto modelos con el propósito de encuadrar la experiencia federal, tal y como vienen operando en la práctica. Un Estado federal, no necesariamente evoluciona a través de los tres citados tipos como si fuesen "etapas", aunque en algunos casos así haya ocurrido. Por otra parte, circunstancias particulares pueden provocar el "paso" de un tipo a otro, indistintamente. Para los propósitos de este trabajo de investigación señalaremos a continuación, en forma resumida, estos tres tipos que hemos denominado vertientes del federalismo.

1.1. Federalismo Coordinado

El federalismo coordinado, es el que opera lo más cercanamente posible al esquema constitucional. Federación y estados actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones. No hay subordinación de hecho de una hacia los otros, ni viceversa. El reparto de competencias entre federación y estados es muy balanceado y la igualdad formal se traduce en igualdad real.

El federalismo coordinado es difícil de materializar en el mundo de las realidades políticas, en virtud de que la preeminencia del gobierno federal sobre las entidades federativas es inevitable. Las causas son diversas: las funciones que desempeña la federación son de mayor trascendencia militar, económica, política, etc.

El gobierno de la federación encarna y representa a la nación en su conjunto y en ella se legitima; fue principalmente en la esfera internacional que se presentó para los primeros Estados federales, la necesidad de actuar como "unidad nacional" frente al exterior, con el consiguiente refuerzo del gobierno federal. Además, la complejidad y

¹⁴² Sawyer, Goffrey; *Moder Federalism*; C A. Watte & Co ;Londres 1969

tecnificación de los problemas administrativos, han requerido una más activa intervención de aquél en su solución, desarrollando una enorme burocracia y concentrando recursos financieros de gran magnitud para el cumplimiento de sus tareas.

Es interesante analizar la experiencia del federalismo norteamericano para ver cómo ha perdido su carácter "coordinado", tal y como se concibió en el Constituyente de Filadelfia y que idealmente obedece a la descripción que de él hizo Bryce¹⁴³ *"como una gran fábrica en la cual trabajan dos conjuntos de maquinaria, aparentemente mezclados, sus ruedas en movimiento y sus bandas cruzándose y sin embargo cada una haciendo su propio trabajo sin tocar o estorbar a la otra"*.

Tal estructura fue respetada durante los primeros años, e incluso algunos presidentes (Madison, Monroe y Jackson), rehusaron llevar adelante planes de mejora nacional por considerar que se vulnerarían competencias de los estados. Se inició así, una tendencia hacia la extensión de funciones federales, que hoy en día se cuestiona severamente.

El proceso que mencionamos, se ha llevado a cabo principalmente a través de la forma extensiva, en que la Suprema Corte de Justicia ha interpretado las facultades que la Constitución otorga al Congreso de la Unión. En efecto, el tribunal supremo ha considerado que cuando hay una facultad constitucional en favor de la federación, que por sí misma no puede ejercitar, el Congreso tiene facultades implícitas "para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes a fin de poner en ejecución las facultades anteriormente mencionadas y todas las demás otorgadas por esta Constitución en el gobierno de los Estados Unidos o por cualquier departamento o funcionario del mismo" (*Artículo primero,*

¹⁴³ Ibid

sección 8, párrafo final). Esta interpretación ha permitido la extensión de competencias en favor del gobierno federal.

De este proceso, se ha generado el contrapeso tradicional y la existencia de un profundo espíritu de defensa de la autonomía local; así mismo, un sistema de partidos políticos orientados primero al estado y sólo en caso de elección presidencial, a la nación en su conjunto. No hay organizaciones nacionales propiamente dichas, sino que cada partido actúa a nivel local y las *convenciones*, no son sino reuniones de representantes estatales que negocian juntos la candidatura presidencial.

1.2. Federalismo Cooperativo

El federalismo cooperativo implica, que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales, colaboran sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines.

La cooperación puede darse en cualquier renglón administrativo y revestir formas varias. En Estados Unidos de América, la cooperación Federación - Estados data probablemente de 1837, fecha en que se realizó la primera distribución de fondos federales a los estados, para ser aplicados a educación pública; en 1862, se estableció un procedimiento sistemático de donación de terrenos a los estados, para la construcción de escuelas de enseñanza superior.

Posteriormente, el federalismo cooperativo se desarrolló en forma muy compleja. Se distinguen seis métodos fundamentales de cooperación:

- ◆ Colaboración informal, a través de asesoría y consejo técnico;

- Acuerdos formales entre gobierno federal y estados, sobre determinados aspectos administrativos;
- Intercambio y prestación común de servicios del personal técnico;
- Colaboración legal, dentro de las zonas respectivas de competencia, a fin, de hacer efectivas las leyes federales en el terreno local y viceversa;
- Ayudas en dinero a los estados y créditos federales; y,
- Cooperación horizontal, o sea, arreglos y convenios entre regiones, sin intervención del gobierno federal, aunque algunos acuerdos, del tipo señalado, requieren constitucionalmente la aprobación de éste.

El federalismo alemán¹⁴⁴, estructurado en la Ley Fundamental de 1949, fue concebido como orgánico, concentrando en los órganos federales la mayor parte de las atribuciones legislativas y, rasgo peculiar, otorgando a los estados, no sólo la aplicación de las leyes de su propia jurisdicción, sino también las federales. La legislación federal queda bajo la administración de los gobiernos estatales y se ha venido reconociendo a los estados amplitud considerable en dicha tarea; cada Estado (*Länder*) ha adoptado su propio sistema de administración pública unificada.

Donde puede darse un mejor ejemplo de federalismo cooperativo en el Estado germánico, es en el área de finanzas. En reformas constitucionales hechas en 1969, el gobierno federal recibió mayor flexibilidad y control sobre *política fiscal*; sin embargo, por necesidad, se requería un alto grado de cooperación de los estados, de tal suerte que a partir de entonces pasó a ser un *federalismo cooperativo*.

Los estados captan impuestos coordinados (renta, sociedades mercantiles, ganancias de capital, valor agregado), que representan dos

¹⁴⁴ Gamás Torruco, José; Artículo publicado en la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*; Nos 54 y55; INAP; México, D.F. 1997.

terceras partes del ingreso tributario nacional; sobre estos impuestos hubo acuerdo en la parte correspondiente; la fórmula de distribución, por lo general, es paritaria entre gobierno federal y gobierno estatal, excepto cantidades predeterminadas para gobiernos municipales y para los estados más pobres. El sistema se ve como equitativo y transparente. Hoy en día, se considera al federalismo cooperativo como típicamente alemán.

A diferencia de Estados Unidos y de Australia, en Canadá el punto de partida fue un federalismo orgánico, con acusada concentración de facultades en el gobierno federal. La intención al elaborar "*El Acta de Norteamérica Británica*", fue dar al gobierno provincial expresos y limitados poderes quedando las facultades residuales en la federación.

Por otra parte, hay oposición en algunas regiones de Canadá a una solución constitucional que desfigure el esquema de simetría, dando un estatuto especial que rebase el de las demás provincias. El federalismo canadiense vive hoy en día la etapa más crítica de su historia.

1.3. Federalismo Orgánico

El federalismo orgánico, es aquél en el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes, que le dan preeminencia real sobre los estados. Corresponde a aquél, llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeña un liderazgo político muy acusado.

Austria cae definitivamente dentro de esta categoría. El gobierno federal domina la política, supervisa la administración y concentra gran parte de las competencias; tiene el derecho de vetar leyes provinciales, si

considera que éstas afectan los intereses de la Federación y puede, de acuerdo con el legislativo federal, disolver las legislaturas locales.

Suiza tiene también un gobierno federal, sumamente fuerte; la difícil situación del país, en el centro de los conflictos europeos, ha alentado el desarrollo acusado del centro.

Otro caso típico de federalismo orgánico, es la India. La estructura constitucional afirma la preeminencia del gobierno federal, lo cual se refuerza con la organización nacional del Partido del Congreso, que es la formación política predominante. Sin embargo, la complejidad de los problemas que confronta el país, las diferencias culturales entre las regiones y los diversos intereses políticos que se ventilan y negocian en el seno mismo del partido, están permitiendo una mayor autonomía, manifestada en fórmulas de tipo cooperativo.

El federalismo cooperativo, hacia el cual hay una definitiva búsqueda por parte de los estados federales, parece ofrecer la solución teórica política a la necesidad de mantener un gobierno que consolide y unifique, y una pluralidad de unidades, que no sólo mantengan su autonomía y funciones tradicionales, sino que además participen activamente en el proceso político total.

El federalismo mexicano es otro ejemplo de este tipo de gobierno. En ese sentido, tal y como lo señala Moya Palencia, "Es un error históricamente demostrado el afirmar que sólo la centralización inflexible permite el desenvolvimiento de las potencialidades de una nación. La concentración del poder político fomenta el desperdicio, las decisiones irracionales y deshumanizadas, la inercia y el interés

administrativo. La descentralización que conlleva el federalismo asocia a todas las energías locales al esfuerzo de la comunidad nacional."¹⁴⁵

2. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES VINCULADOS CON EL FEDERALISMO Y LOS GOBIERNOS LOCALES

De conformidad con la estructura orgánica de la Constitución, misma que tiene por objeto organizar el poder público, estableciendo las facultades de sus órganos, se puede determinar que una república federal se caracteriza por la existencia de dos órdenes de gobierno dentro del territorio nacional, el local y el federal. En el estado federal las entidades federativas gozan de autonomía, por lo que tienen facultades para dictar sus propias leyes y estas no pueden contravenir, en ningún caso, las disposiciones del pacto federal.

Por otra parte, para la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno, nuestra Constitución recurre a diferentes sistemas; ella, faculta expresamente al congreso de la Unión para que legisle sobre algunas materias y en otras da facultades a los Congresos locales para establecer la concurrencia entre dichos órdenes de gobierno. Por ello, es importante expresar dos conceptos que aclaren la diferencia de los términos *competencia* y *jurisdicción*.

Para el primer caso, se determina por la materia, por la cuantía, el grado y el territorio, en el sentido que establece el Código de Procedimiento Civiles¹⁴⁶. Para el segundo caso, es decir, la jurisdicción, es relativa al poder o autoridad que se tiene para gobernar, o poner en

¹⁴⁵ Moya Palencia, Mario; *Federalismo y Descentralización Administrativa*; en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*; Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Bruselas, Bélgica, vol. XL, núm. 1; 1974, pp. 19 y ss.

¹⁴⁶ Código de Procedimientos Civiles; Ed. Porrúa; México, D.F., 1984; 46ava. Edición.

ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio. Para mayor claridad, tomamos para los propósitos de este trabajo de investigación la definición de Chiovenda en donde *"la jurisdicción consiste en la actuación de la ley mediante la sustitución de la actividad por los órganos públicos a la actividad ajena, ya sea afirmando la existencia de una voluntad de la ley, ya poniéndola posteriormente en la práctica"*.

De manera fundamental, es importante también considerar la definición de Carnelutti quien establece que *"la jurisdicción puede concebirse como una potestad-deber atribuido e impuesto a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial"*.

Las reflexiones anteriores, nos ubican en la perspectiva de los artículos 40 y 124 constitucionales, que en nuestra opinión, son los pilares fundamentales del federalismo mexicano.

Por cuanto al primero, cabe hacer notar que los Estados con sistema federal son libres y soberanas sus entidades federativas, porque sus ciudadanos, a través de sus respectivas legislaturas, tienen la facultad para elaborar su propio régimen jurídico y su Constitución, siempre y cuando se sujeten a las disposiciones de la Constitución Federal y disfrutan de la libertad para gobernarse a sí mismos, dentro de las bases generales que establece el Título Quinto del Capítulo IV de nuestra Carta Magna; así también, poseen patrimonio y personalidad jurídica distintos a los demás estados miembros y a los del Estado federal, pero carecen de personalidad en el plano internacional. De ahí, la denominación de Pacto Federal que une a esas entidades federativas libres y soberanas en un todo común: la federación.

Por cuanto al segundo, el artículo 124 constitucional, que a la letra dice *"las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados"*. De ahí que, en nuestra opinión, este precepto constitucional es la clave del sistema federal mexicano. Así, el sistema federal se realiza y concretiza esencialmente a través de la creación de dos esferas de poderes públicos y de regímenes jurídicos: federal y locales y la distribución de facultades entre unos y otros.

Cabe hacer notar que en el caso de la federación, esta solo puede realizar las funciones que expresamente le otorga la Constitución. Por cuanto a los poderes estatales, la Constitución establece que pueden realizar todo lo que no esté reservado expresamente a la federación, siempre y cuando las constituciones locales establezcan facultades respectivas para ello. Por ello, en el caso de invasión de competencias estatales por el gobierno federal o viceversa, es inconstitucional. Este hecho, entonces, es contrario al principio federativo y se repara apelando al juicio de amparo.

En el contexto de la parte orgánica de la Constitución, se establecen once artículos correlativos, que de manera expresa hacen referencia a la complementariedad y armonía del sistema federal mexicano y los gobiernos locales. Estos son, el 39, 41, 73, 89, 115, 116, 117, 118, 119, 120 y 122. Sin embargo, seguimos considerando que los pilares básicos del federalismo son el 40 y el 124.

Por tal razón, dejaremos para el capítulo quinto de este trabajo de investigación, la propuesta de reforma o modificación del primero, con el objeto de proponer transitar de un federalismo orgánico a un federalismo cooperativo e interdependiente, lo que le dará la posibilidad

a nuestro sistema federal de lograr su fortalecimiento y la aproximación a la aspiración de su consolidación y armonía plena.

3 BASES CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO: EL FEDERALISMO DUAL MEXICANO

Es preciso reconocer, que varios países en el mundo han hecho intentos por establecer e incorporar sistemas federales en su vida interna y han fracasado, pero más importante es, que tales sistemas, una vez que se han establecido, han demostrado ser muy sólidos y duraderos.

La pregunta que resulta pertinente e inmediata hacernos en estos momentos y para los propósitos que persigue este trabajo de investigación, es la siguiente: ¿ que hacer para consolidar un sistema de gobierno de tipo federal que ha durado ya varios años, que de manera recurrente se generan demandas de los poderes locales para una adecuada coordinación de esferas de competencia, como es el caso de México ? La respuesta no es nada fácil, pero intentaremos en este tópico desdoblar algunas alternativas posibles de solución. Para acercarnos a ello analizaremos las principales bases constitucionales y los atributos del federalismo mexicano, a la luz de distintas formas de gobierno federal, que han demostrado ser más eficaces en otras latitudes.

Es sorprendente y digno de reconocer, que ningún sistema federal auténtico que haya sobrevivido más de 15 años ha sido abandonado, tal y como señala Armenta López¹⁴⁷ *"con excepción de sacudimientos revolucionarios como fue el caso de Alemania, pero aún en estos casos el federalismo ha dado pruebas de una notable resistencia y aún cuando suele*

¹⁴⁷ Armenta López; Leonel; Federalismo y Descentralización; Artículo publicado en Impulso al Nuevo Federalismo; Revista de la Asociación de Egresados del INAP de España; enero-junio de 1996; pp. 10

abandonar los mapas constitucionales, con el tiempo, dicho sistema ha vuelto a ser restablecido".

En cambio, no es cierto que el federalismo encarne una etapa de transición en el camino hacia un sistema unitario, como suelen considerar algunos analistas. La historia no registra ningún sistema federal que haya cambiado hacia un sistema unitario. Por el contrario, muchas fórmulas federales son empleadas como fuerza para mantener la unidad, incluso en sistemas unitarios.

De lo señalado anteriormente podemos inferir que, el Estado federal, como forma de organización política, ocupa un lugar intermedio entre el Estado unitario y la confederación de estados. En el Estado unitario, la estructura política es homogénea e indivisible, las regiones no tienen ni leyes ni gobiernos propios, y todas las normas-disposiciones importantes, son formuladas por un solo centro de decisión.

Por su parte, en la confederación, los estados mantienen sus libertades originales y su autonomía decisoria, pues estos adoptan en su marco de competencia las decisiones del centro, únicamente cuando les favorecen de alguna manera sus intereses. Además, los miembros de confederación pueden tener relaciones con el exterior, lo que no sucede en un Estado federado, donde los estados miembros no poseen facultades en materia de relaciones exteriores y sólo pueden tratar con naciones extranjeras a través de la mediación del gobierno federal.

Asimismo, podemos distinguir de las naciones que existen en el mundo, aquellas que son consideradas como gobiernos federales; de ellas, pueden tomarse como ejemplo de un buen funcionamiento del sistema federal: Austria, Camerún, Canadá, India, Malasia, Nigeria y Estados Unidos de América, que nacieron bajo los principios anglosajones y se crearon

después del conflicto de la Segunda Guerra Mundial; las otras como Argentina, Brasil, Venezuela y México, derivan directamente de la tradición política hispánica; Austria, Alemania y Suiza, de la herencia germánica. Si bien éstas últimas también fueron influenciadas por corrientes hispánicas, en algún momento de su evolución.

Por último, tres naciones como son Libia, la antigua URSS (*hoy conocida como Comunidad de Estados Independientes*) y Yugoslavia tienen un federalismo de nombre, pero no puede decirse que rigurosamente sean Estados federales, aunque hoy la antigua URSS tiene una marcada tendencia a las ideas políticas occidentales, con algunos tintes de federalismo. Pero de cualquier modo, la característica esencial de estos sistemas federales estriba en la división del poder del Estado, ejercido a través de dos órdenes jurídicos que se sitúan en el mismo plano de validez y coordinados por una Constitución.

Es preciso reconocer, que hacia el interior de los estados federados, las normas creadas legalmente por el gobierno central, obligan a todos los ciudadanos y autoridades del territorio nacional, siempre y cuando se respeten las esferas de actuación de los gobiernos subnacionales.

Esta forma de gobierno denominada federalismo "*clásico o dual*" tiene su fundamento en el principio de *two centers of government*, el cual consiste propiamente en la división de dos niveles de gobierno, uno general y el otro regional o local, de modo que a cada uno de ellos corresponde, por disposición constitucional, una esfera determinada de poderes, que ejercen con independencia y plenitud. Cada instancia ostenta un poder originario y está fundamentado en la Constitución.

La teoría del federalismo dual (*dual federalism*), hace énfasis siempre en la independencia de cada nivel de poder y en la idea de que las funciones de

éste corresponden, unas, al poder central, mientras que otras pertenecen exclusivamente al poder local. Armenta López¹⁴⁸ señala cuatro postulados básicos que pueden distinguir este tipo de federalismo, *dual federalism*:

- El poder central ejerce funciones enumeradas y específicas.
- Los objetivos que el poder central puede promover, según la Constitución, son pocos.
- En sus ámbitos de competencia, los dos poderes son iguales; es decir, están situados en el mismo plano de igualdad.
- La relación entre ambos poderes es más bien de un buen entendimiento, más que de cooperación.

Por otra parte, hemos señalado en líneas arriba que sólo pueden considerarse auténticos Estados federales, aquellos en donde coexistan entidades individuales dotadas de autonomía. No obstante, hay que admitir que el concepto de autonomía atribuido a estos entes, todavía no ha quedado muy bien aclarado.

En efecto, este concepto aún no ha podido definirse satisfactoriamente, ya que su connotación varía según el tipo de Estado de que se trate, porque incluso, no refiriéndose al federal, suele hablarse de autonomía cuando se estudian otras formas de Estado, tales como el regional o el unitario. Esto sucede porque es muy difícil, a veces, establecer distinciones cualitativas entre conceptos que la doctrina utiliza con suma ligereza y que en la mayoría de los casos suele confundir.

En el sistema federal mexicano, la Constitución, expresión suprema de la soberanía popular, prevé en su artículo 40 la existencia de dos órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados miembros. El primero, se aplica a todo el territorio nacional; el segundo, sólo tiene validez en el

¹⁴⁸ Ibid

ámbito territorial de cada uno de ellos. En ambos casos se reconoce la división básica de poderes para el cumplimiento de la soberanía del pueblo: legislativo, ejecutivo y judicial.

De esta manera y siguiendo lo que establece Aguilar Villanueva¹⁴⁹ "la distribución de competencias y facultades entre los órdenes de gobierno constituye el tema y el problema principal del federalismo mexicano". Más preocupados en la organización política del Estado, que en la definición de las atribuciones de sus órdenes gubernamentales, los constituyentes de 1857 reprodujeron en el artículo 124, un principio de la Constitución de los Estados Unidos de América: "*Facultades expresas para los poderes federales y atribuciones implícitas para los estados federados*". Este principio se refrendó en la Constitución vigente, donde se identifican también ciertas áreas de concurrencia entre los poderes federales y locales¹⁵⁰.

Lo señalado anteriormente, nos obliga a hacer la referencia de que en los Estados federales el reparto de competencias entre un orden y otro casi siempre se ha precisado en sus Constituciones generales, cuestión esta, que lleva a considerar a la autonomía estatal, de sumo ya limitada, por ser el poder central y no otro, el que materialmente se reserva la iniciativa de hacerlo, aún cuando el sistema federal distribuye su poder entre todas las unidades que lo componen. Sin embargo, es un hecho que con la autonomía las entidades federativas tienen su existencia garantizada, mientras tenga vida el cuerpo del sistema federal.

Debemos admitir que cuando se habla de autonomía de entes individuales, siempre representa un riesgo construir definiciones concretas y

¹⁴⁹ Aguilar Villanueva, Luis F.; *El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes*; artículo publicado en *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*; Ed. Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México; Fideicomiso Historia de las Américas; Serie Estudios; México, 1996; pp.112

¹⁵⁰ *Ibid*

determinantes; como caso, se puede aludir a la Constitución Austriaca de 1920, que en su artículo 2.1, califica a esta nación como un Estado federal, pero si se busca una autonomía real y efectiva de los *Länders*, no podría precisarse con exactitud.

4. FACULTADES DE LA FEDERACION

Las principales facultades del gobierno federal, están establecidas en diversos artículos de la Constitución. El artículo 73, lista las facultades y materias en las que puede legislar el Congreso de la Unión; el artículo 74 las relativas a la Cámara de Diputados; el artículo 76 las de la Cámara de Senadores; el 89, estipula las facultades del Presidente de la República; el 104, describe las atribuciones de los tribunales de la federación; los artículos 117 y 118, establecen ciertas prohibiciones a los estados en materia política, económica y tributaria; por último, los artículos 25 y 28, prevén las áreas estratégicas de competencia federal.

En términos generales, el gobierno federal es el responsable de las relaciones exteriores, defensa, acuñación de moneda, política interior y las políticas de estabilización macroeconómica y de redistribución de la riqueza. Asimismo, es el rector del desarrollo nacional (art. 25), elabora planes nacionales (art. 26), resuelve conflictos entre dos o más estados y lleva a cabo actividades que un solo estado no es capaz de realizar con eficiencia, debido a la complejidad y extensión de un problema (regulación y control ecológicos, por ejemplo).

La Constitución prevé, cuando la unidad política del Estado federal mexicano esté en peligro, los casos en que los poderes de la unión pueden intervenir en el gobierno interior de los estados. Así, conforme al artículo 29, el Presidente de la República puede suspender, en todo el país o en un

lugar determinado, las garantías individuales. En casos de invasión por violencia exterior, y a solicitud del Congreso local o del gobernador, el gobierno federal puede asumir también el papel de protector y garante de la unidad y la paz en las entidades federativas. De igual manera, el Senado de la República tiene la facultad exclusiva de declarar la desaparición de todos los poderes constitucionales de un estado.

5. FACULTADES DE LOS ESTADOS FEDERADOS

De conformidad con el artículo 124 de la ley fundamental, las facultades no concedidas expresamente a la federación se entienden reservadas a los estados. De acuerdo con esta lógica, las entidades federativas son soberanas en cuanto a su régimen interior. Este precepto otorga a cada estado la capacidad de darse su propia Constitución para organizar su gobierno y administración pública, así como para regular las actividades de los particulares, y dictar leyes y disposiciones jurídicas en las materias de su competencia.

En los artículos 5, 18, 115, 123 y 130, se establecen las facultades de los estados para expedir títulos profesionales, administrar sus sistemas penales, elaborar convenios con los municipios para la prestación de servicios públicos y en materia de relaciones laborales entre el gobierno estatal y sus trabajadores. Además, los gobiernos de los estados pueden establecer contribuciones a favor de los municipios, así como fijar las directrices generales para que este orden de gobierno pueda reglamentar la vida local.

En cuanto a prohibiciones, *"los estados no pueden celebrar alianzas, coaliciones o tratados con otras entidades federativas o con potencias extranjeras, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado; tampoco*

*pueden gravar mercancías nacionales o extranjeras que entren a su territorio, establecer contribuciones sobre importaciones y exportaciones, ni contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones o con particulares extranjeros*¹⁵¹.

Los gobiernos estatales tampoco pueden tener tropa permanente, buques de guerra, ni declarar la guerra a una nación. El artículo 115 obliga a los estados a adoptar, al igual que la federación, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Este mismo precepto, define al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

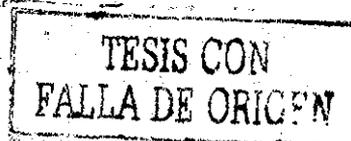
En la escala de los estados, también se reproduce la clásica división horizontal de poderes. El gobernador representa el poder ejecutivo del estado, el cual es electo por votación directa cada seis años y no puede reelegirse; además, los gobernadores sustitutos o interinos no pueden reelegirse en el periodo inmediato. El poder legislativo está representado por un Congreso local unicameral, electo popularmente.

Los diputados locales propietarios, no pueden reelegirse para el periodo inmediato siguiente. Por último, cada estado de la república cuenta, dentro de su ámbito territorial respectivo, con un Tribunal Superior de Justicia que representa la máxima instancia del poder judicial.

6. LA CONCURRENCIA ENTRE ORDENES DE GOBIERNO

Si bien el federalismo mexicano, se sustenta en la idea de repartir competencias entre la federación y los estados, lo cierto es que existen

¹⁵¹ Ibid



zonas muy difíciles de delimitar y ámbitos comunes de actividad intergubernamental.

Las principales áreas constitucionales, donde concurren ambos órdenes de gobierno, son: educación (artículo 3), sistema penitenciario (artículo 18), administración de la reforma agraria (artículo 27), tratamiento de los asentamientos humanos (artículo 73), expropiación por causa de utilidad pública (artículo 27) y vigilancia y protección de asociaciones o sociedades cooperativas (artículo 28).

Las reformas de los artículos 25 y 26 de la Constitución, introdujeron un nuevo criterio para llevar a cabo la administración pública conforme a un plan: la coordinación. A diferencia de la concurrencia, que no supone subordinación de una instancia de gobierno a la otra, la coordinación es una estrategia de racionalidad administrativa o de gobierno, que implica la suma de esfuerzos de los gobiernos para aumentar su eficiencia en el logro de los objetivos públicos.

7. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y SU MARCO JURÍDICO NORMATIVO

El estudio sobre los procesos de gestión de políticas y programas, implica generalmente remitirse a los vínculos que esos procesos generan con otros espacios de gobierno, generalmente a nivel federal y estatal. Son múltiples los mecanismos jurídicos y administrativos que se han diseñado en el marco de las relaciones intergubernamentales en México.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

7.1. El Enfoque de las Relaciones Intergubernamentales (RIIS)

La complejidad y globalización de estos problemas, genera espacios de gobierno cada vez más interdependientes, con lo cual surgen también nuevas formas de interacción y gestión dentro de los sistemas federales. Robert Agranoff, uno de los principales exponentes del enfoque de las Relaciones Intergubernamentales, señala que la complejidad político-administrativa que enfrentan en la actualidad los funcionarios públicos, les obliga a actuar cada vez con menor sujeción a los límites formales entre organizaciones y unidades de gobierno. El mismo autor, basado en William Anderson, ofrece una sencilla pero ilustrativa definición de las relaciones intergubernamentales como *"un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación"*¹⁵².

Cabe mencionar, que el enfoque de las relaciones intergubernamentales es relativamente reciente. Surgió dentro del sistema federal vigente en los Estados Unidos de América, durante los años treinta, aunque el interés por el estudio comparado de éste, se inició hasta finales de la década de los setenta, con el fin de superar marcas explicativas tradicionales sobre las relaciones de interacción entre unidades de gobierno, dentro de los modelos unitarios y federales.

Dado que el estudio de las relaciones intergubernamentales, para el desarrollo de políticas y programas, encierra la interrelación entre organizaciones de diferentes unidades de gobierno, y de que el propósito de este apartado es destacar las principales características de las mencionadas relaciones intergubernamentales, sus alcances y también sus

¹⁵² Agranoff, Robert: "Marco para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales", en Revista Cambio Político y Gobernabilidad; Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco; México, D. F., 1989.

desventajas, en el contexto de una nueva dinámica federal, se configura por el surgimiento de nuevos actores. Contextos de difícil realidad económica y de complejidad política, por la existencia de un gran número de gobiernos estatales y municipales, en manos de partidos de diversos signos políticos.

El análisis no puede constreñirse al marco jurídico, siempre rígido y cuyo análisis da origen a estudios muy limitados, por lo anterior hemos creído conveniente adoptar el enfoque de las relaciones intergubernamentales (RIG). La gestión intergubernamental (GIG), se refiere también a las relaciones que se establecen entre diferentes unidades de gobierno. A través de un proceso de gestión interdependiente, los actores definen los mecanismos de acción administrativa conjunta, que permiten proporcionar un servicio público o resolver algún problema que alcance a sus competencias¹⁵³.

7.2. La Asociación Municipal como Problema de Gestión Intergubernamental

La gestión intergubernamental debemos entenderla como el proceso de integración de dos o más instancias de gobierno, es decir, federación, estados y municipios para el desarrollo de tareas comunes, como puede ser la provisión de servicios públicos, tales como: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, rastros, panteones, limpia, construcción y mantenimiento de carreteras, caminos, obras de saneamiento, etc.

La gestión intergubernamental ocurre por razones prácticas y políticas, para aminorar las cargas administrativas y facilitar la vinculación de pequeños municipios. La gestión intermunicipal encuentra su fundamento legal en la fracción III del artículo 115 constitucional, concretamente

¹⁵³ Agranoff, Robert: "Gestión de Procesos Intergubernamentales", Mimeo.

dentro de su último párrafo, mismo que establece: *"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"*.

La gestión intergubernamental constituye una facultad escasamente ejercida que, sin embargo, representa la oportunidad de un gran número de estados y municipios del país, para resolver sus principales problemas que pueden estar relacionados con las siguientes causas:

➔ **Incapacidad Administrativa**

Existen a lo largo del país muchos municipios que carecen de una estructura administrativa, que sea el soporte del ejercicio pleno de sus facultades y atribuciones legales. La incapacidad administrativa se convierte así, en una de las principales razones que motivan la gestión intermunicipal, a fin de conjugar esfuerzos para el desarrollo de las localidades y de la región de que se trate.

➔ **Incapacidad Financiera.**

En la actualidad, la mayoría de los gobiernos locales enfrentan el problema de optimizar los recursos para cumplir con las obligaciones propias de su ámbito y satisfacer las necesidades sociales.

Sin duda, los costos actuales que representa la provisión adecuada de los servicios básicos, en ocasiones son difíciles de solventar por los gobiernos municipales. Esta responsabilidad y la construcción de obras públicas, cuyos beneficios pueden trascender la competencia municipal, podrían ser sujetos de la conjugación de esfuerzos entre dos o más gobiernos municipales, a partir de los recursos que podría aportar, los beneficios que este tipo de gestión les podría atraer y de una valoración de la satisfacción de las necesidades sociales.

➤ **Atención de Problemas Regionales**

Si bien es cierto, que la Constitución vincula el campo de la gestión intergubernamental a la provisión de los servicios públicos, no establece, al menos en el campo de la gestión entre municipios de una misma entidad, que los esfuerzos que pudieran desarrollarse sean exclusivos de este ámbito.

Existen muchos problemas de alcance regional, que deben ser resueltos por los gobiernos estatales, pero hay que considerar que estos, en ocasiones, no cuentan con la capacidad para resolverlos. En este caso, la gestión intermunicipal puede resultar oportuna, pues contribuye a generar mejores condiciones de sus propias comunidades desde la perspectiva regional.

La gestión intergubernamental enfrenta pues, el reto de articular los esfuerzos de dos o más gobiernos federal, estatales y/o municipales, para el desarrollo de políticas y programas con los mejores resultados para la satisfacción de las necesidades básicas de una región.

La gestión intergubernamental, no debe erigirse en ningún tipo de autoridad por encima de los gobiernos municipales; por el contrario, se debe cuidar que su desarrollo no violente la libertad y autonomía de gestión de los propios ayuntamientos. La gestión intergubernamental no puede generar derechos y obligaciones por parte de los ciudadanos, sino únicamente entre los gobiernos estatales y municipales, involucrados como tales en este tipo de acciones.

En esta perspectiva, los convenios de gestión intergubernamental deben contemplar las siguientes líneas:

- Servicios públicos sujetos a la gestión intergubernamental.
- Limitaciones para la gestión.

- Condiciones en que se impulsa la gestión.
- Plazos de compromisos respectivos.
- Procedimientos y métodos.
- Organos jurisdiccionales.

Como he señalado anteriormente, dentro de la gestión intergubernamental pueden incluirse todos los servicios públicos - con excepción de la seguridad pública, calles, parques y jardines- así como la atención y el desarrollo de programas que pretendan resolver un problema de alcance regional *"en aquellas entidades con gran numero de municipios, el poder concurrir a su prestación de manera común, tanto en inversiones como en equipos, en técnicos y demás circunstancias materiales, puede significar considerables ventajas para las autoridades municipales en aspectos financieros y de recursos humanos, permitiendo además lograr con la asociación lo que en muchos casos no puede obtenerse de manera individual"*¹⁵⁴

7.3 La Conurbación: Problema de Gestión Intergubernamental

La conurbación se produce cuando dos o más centros de población, forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social. En relación a la conurbación, el artículo 115 constitucional establece en su fracción VI, que cuando dos o mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, forman o tienden 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 en la materia.

¹⁵⁴ Lanz Cárdenas, Jose Trinidad: "La Asociación Municipal como Factor de Desarrollo Regional", en Gaceta Mexicana de administración Pública Estatal y Municipal, No. 26, 27 y 28

La conurbación genera también procesos de gestión intergubernamental, sin embargo, el tipo de gestión y las materias de ésta, quedan circunscritas a las determinaciones de las legislaturas estatales, quienes autorizarán los términos de la gestión intergubernamental y las determinaciones de las leyes generales en la materia, cómo pueden ser: la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley de Desarrollo Urbano, en fin, para cada materia de gestión internacional es necesario limitarse a las disposiciones federales y estatales.

En suma, la conurbación aunque más limitativa, contempla la posibilidad de que los municipios de dos o más entidades federativas puedan conjugar esfuerzos para la más eficaz prestación de los servicios públicos, a través de la gestión intergubernamental.

La gestión intergubernamental está destinada pues, a convertirse en el instrumento más importante para el futuro del desarrollo municipal y el desarrollo de políticas y programas. La gestión intergubernamental puede, sin duda, contribuir a perfeccionar el desarrollo regional, articulando los esfuerzos de los gobiernos locales.

En este sentido, como señala Jacinto Faya Viesca: *"que el porvenir del municipalismo mexicano va a depender en gran medida de las indispensables nuevas formas de intermunicipalización, pues desconocer la necesidad de su creación es negar la poderosa relación e interdependencia social y económica que se da entre los municipios vecinos"*.¹⁵⁵

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹⁵⁵ Faya Viesca, Jacinto; "Conurbación Municipal", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, N° 26, 27 y abril-diciembre de 1987.

7.4.1. Alcances y limitaciones de la gestión intergubernamental

Es importante considerar que la gestión intergubernamental constituye un mecanismo útil para resolver problemas de alcance regional, que representa importantes ventajas para la administración pública municipal, pero también existen algunas desventajas.

7.4.1. Algunas ventajas de la gestión intergubernamental:

➔ *Respecto a la autoridad y la libertad de los estados y los municipios.*

La gestión intergubernamental no implica el establecimiento de instancias supramunicipales; los convenios de gestión se establecen entre los ayuntamientos y sólo generan obligaciones entre estos.

➔ *Elimina debilidades de la administración local.*

La gestión intergubernamental contribuye a remediar las limitaciones administrativas, técnicas, económicas y financieras que pudieran existir en las administraciones municipales, en regiones escasamente desarrolladas.

➔ *Imprime racionalidad a la administración pública local.*

La gestión intergubernamental obliga a las autoridades involucradas a generar soluciones y respuestas adecuadas y rápidas, pues la cobertura de las acciones que se implementan va más allá de sus límites competenciales.

➔ *Evita la anexión y fusión de la instancia más débil: el municipio.*

Con el impulso de iniciativas de gestión intergubernamental, se evita la absorción de municipios y el surgimiento de problemas de conurbación anárquicos, dado que la atención conjunta de la problemática urbana, permite planear y controlar el crecimiento de los asentamientos humanos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- *Influye en la adecuada provisión de servicios públicos.*
La gestión intergubernamental también permite reducir costos y gastos de realización, obras de instalación, operación y prestación de servicios públicos.
- *Habitúa a los sectores a una gestión cooperativa.*
- En suma, la gestión intergubernamental genera nuevas actitudes por parte de los funcionarios estatales y municipales y de la misma sociedad local, para buscar la solución de los problemas regionales, a través de la conjugación de esfuerzos en forma permanente.

7.4.2. Algunas desventajas previsibles de la gestión intergubernamental:

- Existen pocas experiencias para ilustrar sobre los principales problemas que puede provocar una gestión intergubernamental mal estructurada.
- Los convenios de gestión intergubernamental sólo pueden limitarse a un período constitucional.
- En el caso de la conurbación, si esta incluye municipios de otras entidades federativas, es necesario contar con autorización del Congreso Local y apegarse a lo que dispongan las leyes federales respectivas.

7.5. La Administración del Proceso de Gestión Intergubernamental

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- #### **7.5.1 Dentro del proceso de administración de las iniciativas de gestión intergubernamental, intervienen varios aspectos que es necesario identificar para saber en que consisten, de acuerdo con el enfoque de gestión intergubernamental:**

- ➔ **Política de gestión.** Este aspecto se refiere a la identificación de necesidades, análisis, opciones, selección de programas y asignación de recursos para el desarrollo de una iniciativa específica y de acuerdo con las expectativas de la competencia.
- ➔ **Negociación.** Es importante el diseño de mecanismos para resolver disputas. La gestión intergubernamental genera conflictos a veces innecesarios, producto de condiciones estructurales, eventos de procesos, sucesos o condiciones ambientales y sucesos o condiciones internas a las competencias. *"La negociación es una práctica común de la gestión intergubernamental cuando las partes representan a dos jurisdicciones distintas acuerdan en el intento de un programa para arreglar diferencias profundas. Los administradores usan sus posiciones respectivas para reconocer intereses comunes y en conflicto pero se concentran en asuntos en los que la ganancia de uno se percibe como la pérdida de otro"*¹⁵⁶
- ➔ **Resolución de problemas.** Utilizada cuando las diferencias no son tan significativas y se requieren medidas de resolución menos formales. Conlleva elementos de percepción común, intercambios de información, búsqueda y selección de alternativas que benefician a todas las partes, en suma es *un enfoque de gestión que emana del liderazgo creativo y la toma de decisiones y manejo de conflictos.*

7.5.2. Teniendo presentes las tendencias mundiales hacia la democratización, descentralización, urbanización y renovación social, se plantean los siguientes compromisos:

¹⁵⁶ Agranoff, Robert; op.cit; Pág. 163

- ➔ Promover en todos los países la cooperación internacional municipal, con el enfoque de las relaciones intergubernamentales.
- ➔ Fortalecer la institucionalización de la cooperación internacional municipal, a través de programas de desarrollo que movilicen a diferentes sectores de la comunidad local.
- ➔ Aplicar la cooperación internacional en la causa del desarrollo sustentable, alivio a la pobreza, promoción de los derechos humanos y la paz, incremento de los ingresos locales, gestión municipal y planificación participativa.

7.5.3 Las acciones concretas que se pueden propiciar para el logro de los anteriores propósitos, son:

1. Establecer un comité internacional, que tenga representantes de asociaciones municipales, gobiernos nacionales y agencias donantes internacionales, para evaluar prácticas y hacer recomendaciones sobre como mejorar los instrumentos de la cooperación internacional municipal.
2. Aumentar los experimentos en proyectos de cooperación trilateral y multilateral
3. Hacer el mejor uso de las nuevas tecnologías de comunicación y montar una base de datos internacional sobre prácticas positivas, en lo que se refiere al desarrollo sustentable y otros temas de la cooperación internacional municipal.

En suma, en el marco de un nuevo federalismo, la gestión intergubernamental enfrenta el reto de articular los esfuerzos de dos o más gobiernos municipales para la implementación de políticas y programas con los mejores resultados, para la satisfacción de las necesidades regionales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

8. ESTADOS Y MUNICIPIOS EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

La historia de las controversias constitucionales en nuestro país también expresa que han sido exclusivamente un mecanismo de garantía del Estado Federal, porque todas ellas han tenido como objetivo o materia conflictos entre los diversos órdenes o ámbitos del Estado, pero que no han sido un mecanismo constitucional para preservar la división de poderes, ni para lograr la autonomía de los órganos de control del Estado, pues ni un sólo asunto se ha presentado a través de este medio de impugnación, para garantizar esa parte tan importante del Estado de Derecho.

Por otra parte, estas circunstancias reflejan una deformación en la observancia de la ley, dentro de la cual se ha ventilado la transición política en México: del centro decisorio; de ahí, que las fallas o defectos institucionales, en nuestro Estado de Derecho, se detectan, en muchos casos, en la medida del avance electoral de algunos partidos de oposición.

8.1. El Municipio como Sujeto en la Controversia Constitucional

Antes de la reforma constitucional de 1994, no era muy claro si el municipio podía ser parte de una controversia constitucional. El municipio, se decía, no está legitimado activamente en las controversias, pues no es un poder público. Tesis que recogía la opinión dominante en la doctrina jurídica, que concebía al municipio como un organismo descentralizado por región, y que políticamente reflejaba su estado de minoría de edad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El avance de la oposición en las contiendas locales, el desarrollo del pluralismo, y de la convivencia de partidos políticos diversos en los distintos niveles de gobierno, poderes y órganos, hace y hará cada vez más importante la figura de la controversia constitucional.

Tiempo atrás, estos procedimientos no tenían ningún sentido, por el carácter hegemónico del sistema de partidos. Al cambiar la situación, la controversia constitucional se constituye no sólo como un arma jurídico-constitucional destinada a preservar las atribuciones competenciales de cada órgano, orden o poder, sino que es indispensable para reivindicar las enormes deficiencias como una herramienta política del entramado institucional, y para ir desarrollando el poder jurídico y político de los órdenes locales.

La novedad de su puesta en acción, principalmente por los gobiernos panistas, ha hecho pensar a muchos que el esquema de controversia representa un peligro institucional, cuando por el contrario y a diferencia de los mecanismos políticos es un método superior, que en las condiciones democráticas sirve para consolidar las instituciones, la gobernabilidad, y en fin, la regularidad constitucional.

No cabe duda, por tanto, que la controversia constitucional será un instrumento más o menos rutinario y común del México de los próximos años. Veremos muchos casos en donde los municipios como base del poder de la organización política y administrativa del país, participen y obtengan, al modificarse el resto del entramado institucional (independencia del poder judicial y mayor autonomía municipal) resoluciones favorables, aún cuando los órganos involucrados sean federales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La primera controversia constitucional ¹⁵⁷entre un municipio y la federación, es la que ha sido formulada por el XIV Ayuntamiento de Tijuana contra la Cámara de Diputados, contra el Presidente de la República, y otras autoridades, por la expedición, promulgación, publicación, vigencia y aplicación del artículo 14, antepenúltimo y último párrafo, del decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995, y por el Convenio de Desarrollo Social de 1995, que suscribieron el Ejecutivo federal y el Ejecutivo del estado de Baja California.

Ciertamente, y como lo indiqué, el municipio cuando ha podido ser parte de las controversias, lo ha sido respecto de autoridades y órganos estatales, y el antecedente más valioso para la controversia 6/95, no fue producto de una controversia constitucional, sino de un amparo en revisión, el número 4521/90, también del estado de Baja California, promovido por el síndico municipal del Ayuntamiento de Mexicali, contra la federación. El mérito del amparo citado, estribó en que antes de la reforma constitucional de 1994, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que el municipio era un poder susceptible de ser sujeto legitimado en las controversias constitucionales, y por supuesto, también las entidades federativas.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

8.2 El Municipio como Orden de Gobierno

Es indudable que el municipio constituye la base de nuestra democracia como forma de gobierno y la primera manifestación de la voluntad ciudadana para la elección de sus autoridades con las que tiene contacto inmediato. Las diversas reformas al artículo 115 constitucional, desde su promulgación en 1917, buscaron desarrollar la doctrina del municipio

¹⁵⁷ Cárdenas Gracia, Jalme; El Municipio Mexicano ante las Controversias con Otros Ordenes de Gobierno; artículo publicado en la Revista AMENINAPE

libre, fundamentalmente en sus implicaciones políticas y administrativas. Sin embargo, el legislador federal se resistía a conferirle el *rango de gobierno* hasta la reciente reforma de 1999, generada por la LVII legislatura:

➤ **Fracción I, primer párrafo (antes de la reforma)**

Cada municipio será **administrado** por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

➤ **Fracción I, primer párrafo (reformado)**

Cada municipio será **gobernado** por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al **gobierno municipal** se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

No obstante los beneficios políticos y administrativos que la reciente reforma brinda al municipio, aún falta la gran reforma constitucional al artículo 115 para fortalecer la prospectiva como poder público de este orden de gobierno, tanto en sus atribuciones políticas, como en las hacendarias y administrativas, porque la libertad y la autonomía municipales carecen de sentido cuando no se cuenta con todos los instrumentos para ejercerlas plenamente en su ámbito de competencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

9. CONCURRENCIA DE FACULTADES ENTRE LOS ORDENES DE GOBIERNO: FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

A juicio de los expertos, el federalismo clásico, como el nuestro, ha sido derrotado por los problemas de la realidad. En el mismo sentido que establece Faya ¹⁵⁸ *Los países avanzados que lo adoptaron han hecho cambios sustanciales en su sistema federal a fin de conservarlo, y con ello conservar todas sus bondades. El más importante cambio ha consistido en abandonar en gran medida la idea de que los dos órdenes de gobierno: la federación y los estados, detentan competencias exclusivas y que por lo tanto son absolutamente independientes entre sí.*"

En su lugar, han establecido la idea y los mecanismos constitucionales para fincar una nueva relación de interdependencia, mediante el diseño de programas, a través de tareas compartidas entre la federación, los estados y los municipios.

Son muy interesantes los mecanismos de esta interdependencia que se está viviendo actualmente en Estados Unidos, Canadá, Alemania, Austria y Suiza; no es mi propósito enumerar ninguno de ellos, sino simplemente apuntar la idea, de que en México, necesitamos con extrema urgencia un cambio en ese sentido.

Para el Estado mexicano una de las soluciones de fondo y además que debe ser permanente, es la interdependencia de la administración pública de la federación con las administraciones públicas de los estados y los municipios, es decir, la acción conjunta en sus diversas combinaciones entre estas tres instituciones; para ello, formas nuevas, como la administración única, podría ser la mejor respuesta. De ahí que,

¹⁵⁸ Faya Viesca, Jacinto; Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano

en este trabajo, se propone que se eleve a rango constitucional la relación de interdependencia entre federación, estados y municipios, para ciertos programas de su administración.

También, en congruencia a esta nueva relación, proponemos que la Constitución Política otorgue a los estados la facultad para celebrar, con otros estados, convenios entre sus administraciones públicas; y a los municipios la facultad para celebrar convenios con otros municipios, distintos a los de su estado, y con otros estados.

Esto de ninguna manera significa que pretendamos hacer de los estados y municipios meras dependencias administrativas, pero sí, en cambio, despojar a estas instituciones de una serie de tabúes que están impidiendo el diseño y ejecución de políticas nacionales de una alta eficacia. Políticas que se tornan imposibles cuando la Federación, los estados y municipios desean cada uno, de manera independiente, actuar dentro de sus estrictos sagrados marcos de competencia constitucional, aún y cuando ello implique, como implica, dispendio, duplicidad, ineficacia y criterios diversos y hasta antagónicos.

Estas tres instituciones no pueden perseguir valores y fines distintos, sino que ciertos campos de acción, cuya exclusividad no debe derivarse por el formalismo de defenderlos, cada uno por su lado, sino porque la realidad así lo exija; los valores y los fines son los mismos: la democracia, la remoción de los obstáculos que impiden la justicia social, el crecimiento económico, la estabilidad de precios, la seguridad pública, el aumento en la calidad de vida, la educación, la salud, los servicios públicos eficientes, etc.

Estos son los grandes fines que persigue el Estado mexicano y la sociedad mexicana. ¿Cómo alcanzarlos más pronto y con mayor

eficacia? Este es el gran reto del federalismo, y esto nos obliga a que la federación, los estados y los municipios de nuestro país concurren interdependientemente, en la medida de sus posibilidades, al diseño y ejecución de mejores políticas públicas para enfrentar los grandes problemas de la nación.

Es obvio que los poderes federales de nuestro país son los grandes conductores de la nación, pero esto es necesariamente así en virtud de que es este orden de gobierno el único que cuenta hasta ahora con las competencias constitucionales, presupuesto, personal, capacidad técnica y experiencia para hacerlos; sin embargo, la cooperación interdependiente entre los ordenes de gobierno puede lograr además del equilibrio, un crecimiento armónico y un fortalecimiento de las regiones del país.

Estos conceptos, conducen necesariamente a una nueva idea del Estado mexicano, que además hoy nos resulta indispensable. Se trata de darle mayor fuerza y funcionalidad a nuestro sistema federal, y no de debilitarlo. Compartir importantes tareas gubernamentales en un México de graves desigualdades sociales, de desequilibrados regionales y de concentraciones injustas e ineficaces de poder, no es terminar con la garantía de mantenimiento de nuestro sistema federal, sino asegurar su permanencia, potenciar su fortaleza y mantener poderosamente la unión federal y las instituciones republicanas, en los valores del pluralismo político, la libertad e igualdad reales, justicia social materializada y una verdadera democracia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO IV

**MARCO TEÓRICO CONTEXTUAL
DEL FEDERALISMO Y LA REFORMA
DEL ESTADO MEXICANO**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En esta cuarta parte del trabajo de investigación, se expone el marco teórico del federalismo mexicano referido a la época actual. Asimismo, con la pretensión de aproximarnos a las demandas recurrentes y su viabilidad de incorporarlas al texto constitucional para fortalecer el federalismo¹⁵⁹, esta consideración atiende las diversas visiones y posiciones del Ejecutivo Federal y de cada fracción parlamentaria en el Congreso de la Unión.

1. ARGUMENTACIONES DEL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL EN EL REGIMEN ANTERIOR, RESPECTO A LA REFORMA DEL ESTADO¹

Desde la toma de posesión, el Ejecutivo Federal anterior estableció con los actores políticos abordar aspectos torales para la marcha del Estado mexicano, estableciéndose así una nueva definición de los trabajos de la reforma del Estado. Esta actitud asumida por el titular del Ejecutivo aparentemente representaba su visión de Estado para fortalecer dos aspectos fundamentales: la democracia y la justicia social, con la participación comprometida y concensada de todos los actores políticos.

Así, se tiene que el Ejecutivo Federal presentó originalmente una agenda básica de los cuatro puntos siguientes: el régimen político; la seguridad y justicia; el nuevo federalismo; y la extensión de derechos y la participación ciudadana.

Esta agenda básica dio lugar, en su desdoblamiento, a precisar puntos específicos de cada uno de ellos, estableciéndose desde entonces, el procedimiento para la calendarización de reuniones de contacto entre los

¹⁵⁹ Para efectos de este trabajo se considerará al federalismo como elemento inherente y fundamental del proceso de Reforma del Estado.

representantes de cada uno de los partidos políticos y el titular de la Secretaría de Gobernación.

La instalación de la Mesa Central para la Reforma del Estado, motivó a pronunciamientos de los diversos partidos políticos, que en el transcurso de la LVII Legislatura fueron variando.

La posición del Estado mexicano ha sido consecuente con el ofrecimiento del Ejecutivo Federal, toda vez que establecieron mesas especiales, por tipo de iniciativas a desahogar, siendo independientes los resultados y avances de cada una de ellas. Con ello, la voluntad política del Ejecutivo quedó manifestada para hacer de la reforma del Estado un proceso continuo, permanente y sistemático, que todos entendemos que no se agota en un solo evento, período o tiempo determinado; sin embargo, los tiempos políticos electorales del 2000 para renovar el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, dejaron a esas mesas de contacto desiertas y sin ningún resultado satisfactorio.

2. PROGRAMA PARA UN NUEVO FEDERALISMO 1995-2000

El 6 de agosto de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual entró en vigor el *Programa para un Nuevo Federalismo*, pieza fundamental dentro de los propósitos que en materia de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, emprendió la administración anterior.

En mi opinión, el término **nuevo federalismo es incorrecto**, en virtud de que las propuestas del programa referían mas bien la actualización del federalismo; en cambio, por el contenido de mi trabajo de

investigación si podremos hablar, de manera justificada, de un nuevo federalismo, ya que se plantea y se propone, en esencia, un profundo cambio estructural.

Las medidas concretas contempladas en el Programa para un "Nuevo Federalismo", tomaron en cuenta las demandas e ideas expresadas por la ciudadanía en una serie de foros nacionales, regionales y estatales, realizados para enriquecer el programa, entre los que destacan: dos foros regionales organizados por el Senado de la República, uno en Colima referente a los aspectos políticos del federalismo, y otro en Yucatán sobre los aspectos económicos; el foro nacional sobre impulso de la forma federal realizado en Guadalajara; los 32 foros estatales de consulta popular; el correspondiente foro nacional efectuado en Puebla, sobre aspectos políticos, institucionales y fiscales; y los 32 foros para la renovación municipal realizados en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

El Programa para un "Nuevo Federalismo", estableció una serie de mecanismos enfocados a lograr una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, reconociendo que el federalismo renovado, es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo.

Los objetivos fundamentales de este programa fueron¹⁶⁰:

- Fortalecer la unidad nacional, a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal;
- Vigorizar la autonomía política de los estados, con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de

¹⁶⁰ Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000; Talleres Gráficos de la Nación

cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio; y,

- Constituir una estrategia fundamental, para generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno.

Ese programa, fue de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal, y sus previsiones debieron ser incorporadas a los programas anuales de la Secretaría de Gobernación y las demás entidades del sector. La verificación de sus avances, estuvo a cargo de la Secretaría de Gobernación y de la Comisión Intersecretarial para el Impulso del Federalismo.

El documento incluyó, como anexos, el avance de las acciones realizadas durante 1995-1996 en la materia y las perspectivas del rubro, así como la relación de los programas sectoriales aprobados por el Ejecutivo Federal y que constituyen uno de los sustentos del Programa para un "Nuevo Federalismo".

Derivado de lo antes mencionado, podemos señalar que el Poder Ejecutivo anterior, concibió al federalismo como una idea renovada o nueva. Buscaba con ello, dinamizar la acción del Estado para enfrentar los nuevos retos del Federalismo. En ese sentido, la idea del "nuevo federalismo" no implicó modificar radicalmente los planteamientos históricos originarios, sino que intentó actualizarlos en el marco de los valores culturales y políticos. Se trataba de darles vigencia y actualizar dichos valores, haciendo con ello más pragmáticos, factibles y realizables los propósitos que perseguía el anterior Gobierno Federal, a

través de las líneas generales de acción que consideró el Programa para un "Nuevo Federalismo".

Se admite que el régimen pasado tuvo avances sustanciales en materia de reforma del Estado, tales como la reforma al Poder Judicial, la reforma electoral, etc, mismos que reconocen las distintas corrientes de opinión, sin embargo, se considera que aún quedan asignaturas pendientes que es necesario afrontar y avanzar en ellas. En ese sentido, podemos señalar que existe afinidad en las propuestas, tanto del anterior como del actual régimen, así como de los diversos grupos parlamentarios.

En consecuencia, podemos afirmar que la apertura esencial para transitar en el marco de un Estado de Derecho hacia la consolidación democrática de nuestras instituciones, está en proceso. Para mantener su impulso, se requiere fortalecer la voluntad política de todos los actores involucrados y trabajar en la construcción de los consensos que trasciendan la coyuntura y se sitúen en el horizonte de las grandes tareas nacionales.

3. ESCENARIOS PREVISIBLES PARA LA REFORMA DEL ESTADO¹⁶¹

Los procesos que la sociedad mexicana lleva a cabo en los aspectos económico, político y social, en el devenir del ejercicio gubernamental sexenal, se caracterizan, sin duda, por tiempos y espacios diferentes. Por lo que se refiere al tiempo, nos encontramos al inicio de un siglo y de un milenio. Por lo que se refiere al espacio, nos encontramos en la fase superior del sistema capitalista, es decir, el financiero, con las

¹⁶¹ Este punto tiene como propósito identificar derroteros que hagan factible el proceso de la Reforma del Estado en el marco del federalismo

características de apertura comercial, industrial, tecnológica y de información a nivel global. Cualquier expresión, manifestación o acción que se lleven a cabo en los estados-nación, necesariamente están inscritas en ese tiempo y espacio. De ahí, que las sociedades de conformidad al marco jurídico que se han dado, resuelven su involucramiento para sortear y salir avantes de situaciones diferentes; en los últimos tiempos, se ha visto la desintegración de estados-nación motivados por guerras, invasiones, convulsiones sociales, totalitarismos y asimilaciones transculturales; por ello, la resolución a procesos sociales planetarios, por parte de los estados-nación, implican en primera instancia la defensa de la soberanía, haciendo valer los principios *de la no intervención y de autodeterminación de los pueblos*.

En una segunda instancia, pero de forma paralela a la primera, la armonización de las divergencias y coincidencias sociales, por cuanto a la economía, a la política, a la cultura y a los asuntos sociales. Este grupo de interacciones, permiten entonces, diagnosticar la realidad presente y colocan a los gobiernos y actores políticos en aproximaciones de situaciones futuras en las tres alternativas siguientes:

Primera. De seguir las cosas como están ahora ¿ que será del corto, mediano y largo plazos ?;

Segunda. Cambiar algunas cosas y también pronosticar las incidencias de estos cambios en el corto, mediano y largo plazos; y

Tercera. Cambiar todo con sus implicaciones en el tiempo. A ello habría que agregar y empatar los deseos y aspiraciones en paradigmas de la sociedad.

Un grupo de elementos combinados a los anteriormente expuestos lo constituye las variables que se puedan controlar y las que no se pueden controlar, y de ello, resulta una consecuente derivación: fortalecer las controlables y reducir los efectos negativos de las incontrolables. Lo

anterior, representa la sistematización de los elementos para la construcción de escenarios previsibles, para lo cual, es menester reflexionar sobre el contexto político, económico y social.

4. TRANSFORMACIONES EN EL ESCENARIO MUNDIAL

El devenir del Siglo XXI, trajo consigo una serie de cambios y transformaciones que han derivado en un nuevo contexto internacional, en una recomposición de la geopolítica mundial, al pasar de un *status quo* caracterizado por un mundo bipolar ideológicamente, como fue la confrontación entre los Estados Unidos de América y sus aliados capitalistas y la Ex Unión Soviética y los países socialistas. En ese sentido, se establece que *"una multipolaridad inicialmente comercial conformada por bloques económico financieros Estados Unidos de América, Japón y la Unión Europea, la cual evidentemente plantea nuevas relaciones o problemáticas a nivel mundial"*.¹⁶²

Así también, se han gestado cambios en los modelos de desarrollo, en el tránsito de un Estado regulador o interventor que replantea la menor intervención del Estado en la economía; ejemplo de ello, es la transición de los Estados populistas -en América latina- a estados neoliberales, donde los avances vertiginosos en las comunicaciones, la ciencia y la tecnología han obligado a esas transformaciones.

Derivado de esta recomposición mundial, evidentemente surge la necesidad de reformar al Estado y a las instituciones políticas que lo conforman para responder a esos cambios y a las nuevas necesidades, demandas y exigencias de nuevos actores sociales.

¹⁶² Avalos Aguilar, Roberto; La Crisis de la Administración Pública y su Relación con la Caída de los Paradigmas: en Busca de un Nuevo Paradigma; Revista de Ciencias Sociales y Humanidades; Universidad Autónoma Metropolitana Plantel Azcapotzalco; México 1993; pp. 86.

Es importante destacar, que la Reforma del Estado no puede ser homogénea en todos los países, o que obedezca a un modelo exclusivo a seguir en todo, como lo plantea el neoliberalismo, por lo que ello debe responder a condiciones o realidades que vive cada país. Por lo tanto, este capítulo plantea hacer una revisión teórica y metodológica de los principales conceptos y políticas que implican la reforma del Estado en México.

5. ASPECTOS TEORICOS Y METODOLOGICOS DE LA REFORMA DEL ESTADO

Concepto de Reforma del Estado

En primera instancia, la pertinencia de aproximarse a una definición de la reforma del Estado, nos ubica en la perspectiva de retomar, de conformidad con la realidad histórica de México, la definición que presenta Villarreal quien señala que "la reforma del Estado, es un proceso que busca adecuar las instituciones de un país a las nuevas condiciones del entorno nacional e internacional. Con la reforma del Estado, se pretende adecuar el aparato institucional a las nuevas bases de organización e interdependencia económica, fortalecer los derechos sociales, incorporar en la agenda las nuevas problemáticas que aquejan a la sociedad, así como atender las demandas de los nuevos actores, la modernización de la economía tanto global como regional".¹⁶³

En ese mismo sentido y términos generales, podemos decir que la Reforma del Estado tiene tres ejes fundamentales, mismos que a continuación se señalan:

¹⁶³ Villarreal, René; El Liberalismo Social y la Reforma del Estado, México en la Era del Capitalismo Postmoderno; Ed. Fondo de Cultura Económica; México, 1993.

- Transformaciones que permitan un nuevo perfil del Estado y un nuevo modelo de desarrollo.
- Transformaciones que permitan una adecuada inserción en la economía internacional.
- La transformación del orden político para la construcción de un sistema democrático.

Estos tres ejes, se han convertido en paradigmas del Estado mexicano y quedan en el nivel de instrumentación, ya que sin un esquema jurídico adecuado se corre el riesgo de la politización y a que se recurra e induzca a la creación de nuevos grupos sociales en los ámbitos económico, jurídico y social, con la característica de ser excluyentes.

6. MODELOS DE REFORMA DEL ESTADO

La reforma del Estado, es un proceso que se va universalizando. En la última década, dentro de los cinco continentes, diversos países han adoptado programas de reforma para adecuar su sistema de instituciones a las condiciones de un mundo cambiante, por ello como establecen Bazúa y Sáez¹⁶⁴ "el análisis del proceso de globalización se debe analizar para la reforma del Estado a través de: modelo de reformas en el estado, modelo de revolución estatal o de reforma revolucionaria del Estado, modelo de reforma del Estado".

- **Modelo de reformas en el estado.** Es posible ubicarlo en los Estados liberal-democráticos y surge como consecuencia de las crisis del welfare state; se orienta hacia un replanteamiento de las relaciones ciudadanos-aparato estatal, con énfasis en la cuestión fiscal.

¹⁶⁴ Bazúa, Fernando. et. al; Avatares e Imperativos de la Reforma del Estado en México: Consideraciones Prospectivas y Propuestas; Revista Prospectiva No. 3; México, 1995.

- **Modelo de revolución estatal o de reforma revolucionaria del Estado.** Es posible ubicarlo en las sociedades que se liberaron del totalitarismo soviético.
- **Modelo de reforma del Estado.** Es posible ubicarlo en los países subdesarrollados o periféricos y surgió en el contexto de la crisis de su deuda externa a partir de 1982.

Para el caso del primer modelo, esta definición es bastante aplicable a los países denominados desarrollados; para el caso del segundo, se aplica a aquéllos del bloque del este y que a partir de la caída del muro de Berlín, están obligados a una reforma del Estado total, pues atraviesan por la construcción de un nuevo conjunto de instituciones que les permitan una nueva configuración estatal; para el caso del tercero, pretende elevar la calidad de la gestión gubernamental, constituir estados nuevos con la concepción liberal democrática y reformar los sistemas políticos.

Para los fines que persigue este capítulo del análisis de las bases teóricas, por cuanto a la definición y modelos citados, la reforma del Estado, para el caso de México, tiene una relación más directa con el tercer modelo; sin embargo, existen algunos principios que bien pudieran generalizarse a los otros dos, toda vez que los autores citados enuncian los modelos; en consecuencia, nos ocupamos del tercero, que es el de nuestro interés y que en este trabajo de investigación se desarrolla.

7. LA REFORMA JURIDICO-CONSTITUCIONAL DEL ESTADO EN MEXICO

Las transformaciones estructurales y culturales, que implica la reorganización del Estado mexicano, en el marco de una gran heterogeneidad de realidades estatales y el desigual desarrollo de las

capacidades locales, plantean que la actualización de nuestro federalismo sea un proceso que requiere ir recreando, en cada caso concreto, sus propias viabilidades. Por lo mismo, la vigorización del pacto federal debe contar con horizontes de largo plazo y con ritmos claramente diferenciados, de acuerdo a las circunstancias y contextos estatales y locales.

Redimensionar la forma de organización del Estado, significa crear un equilibrio que permita la convivencia de lo formalmente deseable con lo materialmente posible, bajo una norma rectora de equidad; significa fortalecer sin desproteger; significa transferir y reordenar, pero no abandonar. Es en consecuencia, construir la viabilidad de una mejor forma de organización del Estado.

El principio de equidad, está directamente asociado a la concepción federalista. Precisamente, porque el sistema reconoce la diversidad y la complementariedad de las regiones, las funciones compensatorias y redistributivas, son fundamentales para establecer los equilibrios e interrelaciones necesarias, entre potencialidades y necesidades propias del desarrollo, de las distintas entidades federativas.

El propósito final del principio de equidad inherente al federalismo, es que al conferir un trato desigual a desiguales, se impulse un proyecto de nación compartido en sus retos y beneficios. La idea del pacto de unidad federal, trasciende su noción original de la unidad de lo disperso, para traducirse en la unidad armónica de lo diverso.

Al reformarse totalmente el Estado en 1917, el constituyente determinó unánimemente preservar el federalismo como la garantía mas sólida para la construcción de un verdadero Estado y consolidar la integridad territorial y la identidad nacional, privilegiando la existencia del artículo

40 que a la letra dice *"es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"*¹⁶⁵. Así también, determinó los artículos 39, 41, 115, 116, 117, 124 y 133 que establecen las bases de nuestro sistema federal, confiriéndole un carácter coordinado, cooperativo y de concurrencia.

Esos mandatos, referidos a la soberanía nacional y la división de poderes; a la función de los poderes de la unión como depositarios de la soberanía; a la integración de la federación por entidades federativas; a el status jurídico del municipio; y, a la distribución de competencias entre la federación y los estados, condensan las estructuras fundamentales del Estado mexicano y definen las bases de nuestra vida institucional, al determinar los elementos fundamentales del mismo (pueblo, territorio y poder soberano), así también, establecen la forma de gobierno (democrática y representativa) y garantizan las libertades individuales. Por ello, el proceso de actualización del modelo federal, significa una profunda reforma del Estado.

Las señales de agotamiento de diversas instituciones, que durante decenios, e inclusive siglos, sirvieron para encauzar y resolver los problemas sociales, hacen imperativa, en el marco de la reforma del Estado, una revisión a fondo de nuestro federalismo, que recupere nuestros valores políticos, redefina la distribución adecuada y justa de los recursos, aliente la capacidad de los particulares, revitalice las organizaciones publicas, propicie una profunda toma de conciencia para generar una participación corresponsable de sociedad y gobierno, etc.

¹⁶⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En los empeños de actualizar el federalismo, no se busca modificar los valores históricos, culturales y políticos, que siguen teniendo plena vigencia, sino revisar y recrear la organización institucional que fortalezca la unidad nacional y permita que los fundamentos y fines del Estado mexicano, así como los objetivos de nuestra sociedad, se realicen mejor en el nuevo entorno nacional e internacional. Así, la necesidad de reformar el Estado no solo es consecuente con la etapa que nos toca vivir y con nuestro orden interno, sino que, históricamente responde a las exigencias del Estado nacional, dentro del nuevo contexto mundial.

Por ello, una reforma de esta naturaleza implica una visión integral y de largo alcance, que aborde al federalismo no solo en la definición de los órdenes de competencia y su distribución o concurrencia entre los niveles de gobierno, sino en el diseño orgánico, jurídico y funcional de los poderes de la Unión, de las relaciones de estos entre sí, así como de su interacción con los poderes locales y municipales, y sustentado todo ello, por los principios e instituciones republicanas y democráticas.

Una Reforma del Estado, emprendida a partir de la revisión de sus bases federalistas¹⁶⁶, de un nuevo equilibrio y relación entre los poderes, del fortalecimiento de los estados y de un pleno ejercicio democrático, tendrá necesarias repercusiones en las dimensiones y estrategias del desarrollo social, político, económico, cultural y administrativo del país. Es una reforma estructural, propulsora de múltiples reformas secundarias.

En su última consecuencia, la revisión estructural del modelo federalista, adquiriría la trascendencia de la renovación del Pacto de la Unión, con su

¹⁶⁶ Faya Viesca, Jacinto; El Federalismo Mexicano: Régimen Constitucional del Sistema Federal; Ed. Porrúa, México 1998.

consecuente revisión del marco jurídico. Implicaría en si misma, por sus alcances y repercusiones, un hito histórico equiparable solo a la promulgación de las constituciones de 1824, de 1857 y de 1917; con la diferencia, de que estas fueron resultado de dolorosos procesos de lucha armada, en tanto que hoy, tenemos la posibilidad de concretar una reforma que actualice y proyecte al Estado mexicano al siglo XXI, a partir de consensos fundamentales.

La configuración de un federalismo actualizado, debe en consecuencia diseñarse y establecerse con un carácter incluyente y pluralista, soportado por un método que involucre la participación de los diversos actores políticos y de la sociedad en su conjunto. Debe quedar ampliamente la voluntad del gobierno federal; pero se requiere que las acciones emprendidas se acompañen, sean secundadas y multiplicadas por todos los actores en las distintas esferas y niveles de organización política y social. De lo contrario, se correría el riesgo de descentralizar el centralismo, derivando el poder a nuevos núcleos de concentración exacerbada del mismo, sin una lógica de Estado.

La consecución de estos propósitos, requerirá alentar una nueva cultura política con el soporte social necesario para darle presencia y permanencia efectiva al federalismo. La actualización del federalismo mexicano, como forma cultural, deberá corresponder a la democracia, como sistema de vida. Por ello, desde sus definiciones y objetivos mas generales convendrá enmarcar este esfuerzo en un gran acuerdo nacional, que involucre a los actores mas representativos para la generación de consensos básicos que permitan avanzar sólida y progresivamente hacia el funcionamiento óptimo del pacto federal.

8. CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA PARA LA REFORMA DEL ESTADO

En la reforma a la estructura y funcionamiento del poder público en México, aún falta concretizar una reforma a fondo que profundice el equilibrio de poderes; que cubra las asignaturas pendientes en las reformas al Poder Judicial; que consolide los avances de la reforma electoral; que logre avances sustantivos en el fortalecimiento de nuestro federalismo; que contribuya a ampliar los cauces de la participación ciudadana; que establezca con claridad el compromiso del Estado mexicano para propiciar el desarrollo social; y, a través de reformas legales, se instituyan las normas que fijen su obligación de garantizar una mejor distribución de la riqueza y de los beneficios que se generan a partir del esfuerzo colectivo.

Será a partir de la construcción de acuerdos básicos, entre los actores y las propuestas de la sociedad mexicana, como podremos profundizar nuestro proceso de cambio político, desde la perspectiva de la reforma del Estado.

La instrumentación de este cambio, debe considerar una realidad política que precise tratamientos distintos. Algunos ámbitos requerirán de la renovación completa de su estructura jurídica o de la creación de una nueva normatividad; otros, en cambio, tendrán que ser actualizados y ampliados en sus atribuciones, estructura y funcionamiento; pero, sin lugar a dudas, las tareas pendientes para alcanzar una plena normalización democrática de nuestro sistema político, tendrá que transitar también por la actualización de nuestra cultura política. El debate actual, está centrado en la propuesta de agenda para la reforma

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

del Estado¹⁶⁷. Cada partido político plantea su propuesta con el evidente propósito de adjudicarse la paternidad de la agenda. Si bien es cierto, que los partidos políticos representan a un segmento importante de la sociedad, también es necesario reconocer que ninguno de ellos, ni en particular, ni en forma conjunta, representan a la mayoría de la sociedad, según los resultados electorales últimos. No se puede apelar, racional o civilizadamente, a que se es una corriente ideológica y que cuenta con organización política, como razón suficiente para dictar la reforma o ser protagonista de ella.

No debe repetirse el suceso de 1995 durante la revisión del proyecto de reforma electoral, en donde con su participación y protagonismo, los partidos políticos, sin excepción, privilegiaron sus intereses particulares a los de la nación, poniendo en riesgo el proyecto mismo. Es ineludible que debe ser el pueblo de México el que exprese, defina y decida el contenido de la reforma del Estado. Es así, que la rectoría del proceso de reforma aludido debe reservarse, desde el inicio hasta su conclusión, a la sociedad en su conjunto y al Estado, en apego a lo dispuesto en los preceptos constitucionales aludidos en párrafos anteriores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹⁶⁷ Simposium Realizado en el Alcázar del Castillo de Chapultepec; H. Cámara de Diputados LVII Legislatura; Instituto de Investigaciones Legislativas; México; marzo 10 de 1998

CAPITULO V

**PROPUESTA DE REFORMAS JURIDICO-
CONSTITUCIONALES PARA FORTALECER
AL FEDERALISMO EN EL MARCO DE LA
REFORMA DEL ESTADO MEXICANO.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1. ASPECTOS CLAVE DE LA ESTRATEGIA DE REFORMA DEL ESTADO

El fortalecimiento del federalismo, es una condición necesaria que forma parte de la Reforma del Estado Mexicano, en el sentido que requiere instrumentarlo con el concurso de varias instancias de todos los órdenes de la vida nacional.

La reforma del Estado es una tarea de complejas dimensiones, ya que sus alcances no solo involucran al conjunto y a cada una de sus instituciones, en aspectos tan diversos como su fortalecimiento, la amplitud de sus funciones, el desarrollo organizacional, y el ámbito de sus roles y vinculaciones al interior del sector público; sino que además, tiene que abarcar la adopción de posiciones vinculadas a todas las consideraciones de carácter político y el establecimiento de nuevas relaciones con el resto de la economía y la sociedad en su conjunto, las cuales dependen a su vez de las instituciones que las representen. En este contexto, el Estado debe asumir la tarea de lograr y mantener el óptimo funcionamiento de sus instituciones, a fin de contribuir positivamente en los procesos de estabilización y modernización de la economía nacional. Paralelamente, debe aplicar su capacidad para orientar y administrar estos procesos a lo largo del tiempo, bien sea disminuyendo los costos sociales derivados de la reforma del Estado, así como coadyuvando a que el crecimiento se realice con mayor equidad social.

En general, la acción del Estado en un proceso de reforma, debe estar orientado hacia los sectores más débiles de la sociedad; debe generar mejores condiciones de salud, educación, vivienda y seguridad en primer instancia; así como la oportunidad de empleo productivo, que guarden equivalencia con los que prevalecen en los demás estratos de la sociedad y en los sectores modernos de la economía.

En efecto, todo proceso de reforma del Estado que se emprenda a profundidad, implica considerables costos en el corto plazo y esto es más grave aún, cuando el Estado se encuentra sobredimensionado en relación a su participación en la actividad económica, ya que enfrentará problemas de capitalización y generación de ingresos; además, de que está desarticulado y desintegrado por una sociedad civil más actuante y existen enormes necesidades sociales cuya atención difícilmente pueden postergarse.

Es por ello, que estos aspectos clave conforman un marco de rigurosa consideración para lograr que confluyan en el proceso de reforma del Estado mexicano, los siguientes considerandos: la observancia estricta de la Ley; la equidad; la tolerancia; la no discriminación; la justicia; y la inclusión.

2. LOS CINCO EJES FUNDAMENTALES DE LA REFORMA DEL ESTADO

La reforma federalista del Estado, como esquema y categoría de análisis para su instrumentación, implica una concepción integral; por lo que ésta, se conforma por *cinco ejes fundamentales*, que complementados entre sí, representarían una reforma integral del Estado:

- La reforma democrática, de carácter político electoral;
- La reforma administrativa en su vertiente orgánico funcional;
- La reforma económica, en sus áreas fiscal y financiera, y la revisión del modelo vigente;
- La reforma social, en las fases de educación, vivienda, salud y cultura; y,
- La reforma constitucional, en sus aspectos jurídicos normativos.

Para una mayor comprensión de la integración de cada uno de estos ejes fundamentales, se desdoblaron a continuación¹⁶⁸:

I. Reforma Democrática: De Carácter Político Electoral

- a. Formas de consulta y participación ciudadana, indirecta y directa (referéndum, plebiscito e iniciativa popular);
- b. Atribuciones de los Consejeros Electorales;
- c. Revisión y análisis sobre la actuación de los Consejeros Electorales.

II. Reforma Administrativa: De Carácter Orgánico Funcional

- a. Servicio profesional público;
- b. Régimen de responsabilidades de los servidores públicos;
- c. Reforma de estructura y procesos administrativos;
- d. Servicios integrados al público;
- e. Actualización de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de Entidades Paraestatales;
- f. Relaciones intergubernamentales (coincidencia, concurrencia, convenios, cooperación);
- g. Sistema Nacional de Planeación Democrática;
- h. Formas de representatividad y operación de los Consejos de Planeación;
- i. Formas de representación de las entidades federativas; etc.

III. Reforma Económica: De Carácter Fiscal y Financiero y

Revisión del Modelo Vigente:

- a. Distribución de competencias federales y estatales en materia de ingresos y egresos;
- b. Coordinación fiscal intragubernamental: equidad y eficiencia

¹⁶⁸ Millán Escalante, Ernesto; Reforma del Estado; mimeo, Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la Cámara de Diputados; enero 1998.

- c. Atribuciones y responsabilidades en materia de endeudamiento para los municipios;
- d. Instancia de cooperación y coordinación para el desarrollo intramunicipal;
- e. Bases jurídicas para apoyar a los deudores de la banca;
- f. Marco jurídico para contribuir a la restitución del poder adquisitivo de los salarios;
- g. Revisión del marco jurídico del sistema fiscal y financiero;
- h. Sistema para establecer la multianualidad de ramos o partidas en el presupuesto de egresos;
- i. Marco para conformar un nuevo sistema financiero rural;
- j. Proyecto de Ley para formalizar los programas de capacitación y asistencia técnica;
- k. Modificación de la Ley de Asociaciones Ganaderas;
- l. Revisión del marco jurídico de los diversos sectores de la producción: agricultura, industria, pesca, turismo, minería, energéticos, etc.

IV. Reforma Social: De Carácter educativo, salud, vivienda y cultural.

- a. Actualización de instituciones y procedimientos para la protección de los derechos humanos;
- b. Consolidar la autonomía y la capacidad de gestión de la Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- c. Régimen jurídico de las Procuradurías de Justicia y de Protección Social, Agraria y Defensa del Trabajo;
- d. Modificación a la Ley Federal del Trabajo;
- e. Modificación de la Ley del INFONAVIT;
- f. Revisión de las Leyes en materia ecológica;
- g. Reestructuración en el sistema de salud;
- h. Reestructuración en el sistema educativo nacional;

- i. Revisión de las políticas en materia de cultura;
- j. Revisión de Ley Sobre Derechos y Cultura Indígena

V. Reforma Constitucional: De Carácter Jurídico Normativo

- a. Reforma de los Poderes Públicos;
- b. Funciones constitucionales del Estado mexicano;
- c. División y relación entre los poderes;
- d. Atribuciones del Poder Ejecutivo;
- e. Atribuciones y funcionamiento del Poder Legislativo;
- f. Determinar las asignaturas pendientes de las reformas del Poder Judicial;
- g. Distribución de competencias entre la federación, estados y municipios;
- h. Revisión de la Ley y el sistema nacional de seguridad pública;
- i. Revisión del sistema penitenciario;
- j. Revisión y actualización del artículo 115 constitucional;
- k. Formas de participación y representación política de las comunidades indígenas y su relación con los poderes públicos;
- l. Régimen jurídico de las organizaciones gremiales y sociales;
- m. Régimen jurídico y promoción de las sociedades civiles;
- n. Reformas y adiciones a la Ley Federal de la Propiedad Industrial;
- o. Revisión de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones;
- p. Reglamentar el pago de impuestos de propiedades de las iglesias;
- q. Establecer las normas para la fiscalización de los ingresos de las iglesias;
- r. Fortalecer el marco jurídico en materia de protección civil;
- s. Creación de la Auditoría Superior de la Federación;

- t. Reformas al Código Penal;
- u. Crear la Ley Federal de Bienes Asegurados provenientes del narcotráfico y del lavado del dinero;
- v. Reformas al Artículo 116 constitucional:
- w. Reformas al Artículo 27 constitucional;
- x. Revisión de la Ley sobre Acuerdos y Tratados Internacionales;
- y. Revisión de las Leyes relativas a los medios de comunicación;
- z. Revisar y fortalecer la libertad de expresión

La reforma del Estado se justifica en la medida que responda al propósito de acrecentar la viabilidad y fortaleza del proyecto nacional frente a las nuevas realidades. Una empresa de esta magnitud exige de un amplio período de maduración, desarrollo y consolidación. En consecuencia la nueva forma de organización del Estado, debe buscar un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes que constituyen los dos órdenes de competencia <federación y entidades federativas> que conviven en nuestro sistema constitucional, dando paso a la reactivación del municipio y la comunidad. Su revisión debe ser integral, de largo alcance, sustentada en un proceso participativo y consensual, y fundamentada en los principios de equidad, complementariedad y cooperación.

La Reforma del Estado necesariamente conlleva el cambio constitucional, que permita a la sociedad y al Estado luchar permanentemente por alcanzar mejores niveles de vida económica, política y social para los mexicanos.

Asimismo, esto nos obliga a reflexionar en torno a que los tres ordenes de gobierno concurren de manera interdependiente, en la medida de sus posibilidades, al diseño y ejecución de mejores políticas públicas para enfrentar los grandes problemas de la nación.

Estas ideas, conducen necesariamente a una nueva concepción del Estado Mexicano, que además hoy resulta indispensable. Se trata de imprimirle mayor fuerza y funcionalidad al sistema federal, y no buscar debilitarlo.

3. PROPUESTA DE MODIFICACION AL ARTICULO 40 CONSTITUCIONAL

Con el propósito de buscar la consolidación del federalismo mexicano y considerando que uno de los propósitos de este trabajo, es la propuesta de modificación del precepto constitucional que da vigencia a la forma de gobierno, tal es el caso del artículo 40, a continuación se presenta un análisis y su debida argumentación para que se cumpla con dicho propósito.

Es absolutamente necesario que la Constitución garantice que el Estado, es decir la república, representativa, democrática y federal mexicana, debe estar permanentemente formada por estados libres y soberanos; y, que al avanzar en la descentralización política, administrativa y económica del gobierno federal, la república mexicana se aleje de la posibilidad de convertirse en un Estado unitario, de tal suerte que los estados que dieron vida a la federación, no lleguen a convertirse en simples administraciones descentralizadas, sino que sean verdaderos órdenes de gobierno con competencias constitucionales propias.

México es una nación federalista, que debe oponerse a todo tipo de centralismo. Estamos conscientes de que la centralización que hemos padecido, se ha convertido en una grave limitante para avanzar en nuestras aspiraciones de democracia y justicia social. Entendemos al federalismo como una decisión y como una voluntad política fundamental; es, y lo es, porque pensamos que en México se debe dar

cabida a la participación y atención de todas sus regiones, porque debemos respetar y fortalecer nuestras tradiciones y la diversidad cultural.

Es preciso reconocer, que el "nuevo federalismo" que propuso Ernesto Zedillo¹⁶⁹, seguramente partió de la idea de que la centralización es un fenómeno negativo; seguramente también, partió de la idea de que es absolutamente posible desarrollar las regiones deprimidas del territorio nacional y elevar el nivel de vida de los grupos sociales más atrasados.

Esa propuesta pretende aprovechar todos los recursos físicos y humanos del país y abatir el desempleo y la marginación. Pretende también, que no siga avanzando el gigantismo urbano y, en su lugar, desarrollar la vida económica y política a las regiones, que se están despoblando ante los embates de la pobreza. Sugiere darle cauce a las capacidades de los grupos regionales que hoy se encuentran lamentablemente desaprovechados.

En el proyecto de gobierno de Fox existe bastante similitud de forma y fondo con la propuesta de su antecesor. De la pocas diferencias que se pueden encontrar es que Zedillo proponía un "nuevo federalismo" para el país, mientras que el actual presidente habla de un "auténtico federalismo"; en ambos casos, salvo algunos aspectos de fondo jurídico-constitucional, es absolutamente congruente con nuestra realidad política y económica, con nuestros principios y valores históricos y constitucionales.

Las propuestas del ejecutivo federal, anterior y actual, pretenden un federalismo que posibilite la actuación coordinada de la federación, los estados y los municipios, en las grandes tareas nacionales. Proponen

¹⁶⁹ Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000; op cit. pág 183

dotar a estas últimas dos instituciones de un reparto más justo del gasto público. Proponen luchar contra el centralismo asfixiante y restituir al municipio en el pleno ejercicio de sus facultades, competencias y libertades, instalándolo como un orden de gobierno constitucionalmente reconocido.

Esta visión federalista, también pretende contemplar a la nación en toda su unidad y en todos sus significados; pero para ello, es indispensable que no fraccionemos las grandes tareas nacionales de la república en tres responsabilidades independientes y distintas: la de la federación por un lado y la de los estados y municipios por otro, sino más bien que veamos que los grandes objetivos y tareas nacionales tienen que ser contemplados en una gran visión de conjunto, y ello sólo puede lograrse a través de tareas y responsabilidades compartidas, conjuntamente pues, por la federación, los estados y los municipios. Esa es la visión federalista del ejecutivo federal; sin embargo, es responsabilidad de toda la estructura del Estado su seguimiento y consolidación.

La sociedad demanda la participación formal y material conjunta de los tres órdenes de gobierno y esto no puede ser de otra manera que unidos en una voluntad solidaria para instituir el federalismo cooperativo e interdependiente, aspecto fundamental que está ausente en la visión del ejecutivo federal, entre otras cosas. Ya no es posible aceptar la realización de tareas incompletas, divididas y aisladas. Debemos reconocer que, aún con toda su voluntad, el ejecutivo no ha sabido o no ha podido mover integralmente los mecanismos, factores e intereses políticos que se resisten a este cambio sustancial para la nación.

El federalismo, como concepto constitucional y como idea histórica, es un elemento fundamental de la arquitectura del Estado mexicano, que implica una determinada manera de organización política, pero que no

constituye su única base. Junto con el concepto de federalismo encontramos, en el artículo 40 constitucional, la idea de una república, representativa y de una república democrática.

En consecuencia, federalismo, república representativa y república democrática, se vinculan íntimamente de manera recíproca, formando todos estos conceptos un complejo conjunto en que se basa la totalidad del Estado mexicano.

Federalismo, república representativa y república democrática, constituyen las más importantes constantes jurídicas del orden político mexicano. El federalismo, como principio que impulsa y determina la construcción del Estado mexicano, en un determinado sentido, ha sido una premisa fundamental en la historia constitucional mexicana, de una manera expresa y clara a partir de 1824, y ratificado por los constituyentes de 1857 y 1917, como ya lo anotamos anteriormente; el federalismo mexicano ha sido una constante constitucional condicionante y determinante de nuestra evolución política.

Un federalismo más sano, tendría los siguientes efectos: fortalecer la división del poder político nacional, al disponer una división vertical del sistema entre la federación y los estados, junto a la división horizontal que caracteriza al régimen democrático: poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ello, abriría nuevas opciones de participación política con los ciudadanos, al crearse nuevos mecanismos de participación entre la federación y los estados, pues *en el federalismo cooperativo opera una descentralización que hace posible acercar el poder a los ciudadanos*, potenciándose la participación y responsabilidad de éstos; se acrecienta el compromiso de las fuerzas políticas que actúan dentro de los estados más activos y que son a su vez más participativos con la federación.

Esto intensifica el consenso social sobre el sistema político mexicano en los estados y en el Distrito Federal.

El federalismo como institución constitucional, que connote una participación vigorosa de los estados con la federación, tiene mayor capacidad para asimilar conflictos sociales, políticos y económicos.

El federalismo, como mecanismo de colaboración, protege con mayores garantías el valor sustancial de la libertad de los ciudadanos, los derechos civiles y los derechos políticos. Un federalismo así, puede combinar eficazmente la unidad y pluralidad de centros de decisión, lo cual no es posible en un sistema de poder altamente centralizado.

Concretamente, la tesis central de este trabajo de investigación, es proponer que la Constitución Política Mexicana exprese de manera clara y tajante que el federalismo mexicano pase ya, de una separación tácita entre federación y estados, a un sistema de cooperación, de interdependencia y de colaboración entre la federación, los estados y los municipios.

Actualmente el artículo constitucional relativo establece:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

En atención a todo lo anterior, se propone que se adicione en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo siguiente:

PROPUESTA

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior **se adiciona** *teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.* **se adiciona:** *Con la finalidad de que los estados y los municipios, concurren a la formación de la voluntad política nacional y de las tareas gubernamentales de la República, se instituye el federalismo cooperativo e interdependiente, como fórmula política orgánica y funcional, a fin de que las administraciones públicas de la federación, de los estados y de los municipios puedan actuar cooperativa e interdependientemente, en el proyecto de nación. El federalismo cooperativo e interdependiente es indispensable para la descentralización necesaria de la administración pública federal y obliga a la federación, a los estados y a los municipios a actuar bajo el principio de fidelidad federal, que se traduce en la voluntad de mantener unas amistosas relaciones federales entre ellos, y de asumir con fidelidad federal los compromisos contraídos, con un ánimo y una actitud constructiva de colaboración en dichas relaciones; es decir, que los tres órdenes de gobierno se deban entre sí y al conjunto, una fidelidad federal que los lleve a cumplir sus obligaciones constitucionales y a hacer valer sus derechos.*

Termina la propuesta y aportamos, además de las anteriores, las siguientes argumentaciones:

El principio de fidelidad federal, es fundamental en el federalismo cooperativo e interdependiente, y se deriva de la esencia de la república mexicana representativa, democrática y federal. La fidelidad federal,

obliga a la Federación, a los estados y a los municipios a respetar el interés de las otras instancias del conjunto, tanto en el ejercicio de sus competencias propias, como de las competencias compartidas o de las tareas realizadas en común. Por ello, este principio trasciende el interés propio de cada orden de gobierno y tiende a buscar una relación altamente constructiva de colaboración y de ayuda con los otros órdenes de gobierno.

Este *nuevo federalismo* que propongo, reconoce que el municipio libre es un **orden de gobierno** dentro del marco de competencias que esta Constitución le otorga; es un orden de gobierno porque el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política de los estados, por tener competencia constitucional para expedir ciertos reglamentos y porque el federalismo cooperativo e interdependiente requiere del municipio libre como orden de gobierno para su cabal integración y pleno funcionamiento. Por estas razones los municipios podrán celebrar convenios con la Federación, con el estado al que pertenezcan y con otros estados, así como con municipios de su entidad o de otros estados de la república, conforme lo establecen esta Constitución y las leyes. Igualmente, los estados podrán celebrar convenios con la federación o con otros estados de la república.

Este federalismo cooperativo e interdependiente, permitirá que los estados y los municipios del país, de conformidad a lo establecido en las leyes y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, puedan, conjuntamente con la federación, afectar y ejercer partidas de este presupuesto.

Como lo cita el artículo 40 de la Constitución, la república mexicana es representativa, democrática y federal. El concepto federal hace alusión al reparto constitucional de competencias entre los ordenes federal,

estatal y municipal. El concepto federalismo, es derivado por supuesto de nuestro sistema federal, pero es más rico, pues incluye todo el pensamiento federalista del mundo, más la ideología federalista de nuestra historia política. Por ello, asombra el hecho de que el término federalismo, que encierra una inmensa riqueza constitucional e histórica, no aparece ni una sola vez en el texto de nuestra Constitución, a pesar de que el término se emplea reiteradamente en el discurso político mexicano y que entra en el análisis histórico de nuestra evolución política. Ello, no encuentra justificación alguna, en virtud de que el federalismo constituye una constante jurídica de nuestro orden político y de que es un concepto intensamente utilizado en la vida política mexicana, como pretensión de equilibrio del poder entre los órdenes de gobierno, por lo que es imprescindible mencionarle en forma literal y expresa en la Carta fundamental de la república.

Por lo anterior y dado que la Constitución Política constituye la ordenación jurídica fundamental del Estado mexicano, y dado que el federalismo es una de las determinaciones básicas de nuestra historia constitucional, el término *federalismo* debe quedar incluido en nuestra Constitución; debe ser incluido, porque este concepto refuerza e intensifica la idea de república democrática a que alude el artículo 40 constitucional.

El federalismo como concepto político, como tesis ideológica, como expresión histórica y como técnica constitucional, ha sido el instrumento fundamental de la unidad nacional mexicana. Incluir en la Constitución el término *federalismo*, dentro del contexto de un federalismo cooperativo e interdependiente, potencia la construcción democrática del Estado mexicano.

Ahora bien, el propósito de impulsar un nuevo federalismo, por las razones expuestas con anterioridad, implicaría su fortalecimiento, en virtud de que constituye el pilar básico de la reforma del Estado mexicano que se pretende, y con mucha mayor razón cuando lo que se busca, además de otros objetivos, es alcanzar una alta función de integración nacional, al lado de una revitalización de la pluralidad de los estados y de regiones del país.

Este nuevo federalismo cooperativo e interdependiente, se fundamenta en la obligación de la federación, los estados y los municipios, de respetar, de fortalecer el pacto federal y de consolidar los intereses comunes, protegiendo el orden fundamental de todas las partes del Estado mexicano. Esto significa, que las actuaciones de la federación, de los estados y los municipios estén subordinadas al interés del conjunto, pues cada orden de gobierno puede desarrollar legítimamente las actividades que protejan su interés particular, sin que con ello se atente contra el interés general, porque en consecuencia se estaría atentando contra la esencia del federalismo.

Una cualidad inherente a la renovación del federalismo, debe ser su profundización democrática. Su perfil renovado, debe poseer un carácter incluyente y pluralista; proyectarse y tener por soporte un método que involucre la participación permanente de los diversos actores políticos y de la sociedad en su conjunto.

Por ello, para instrumentar el nuevo federalismo se debe sustentar en un proceso participativo de la sociedad y fundamentada en los principios de equidad complementariedad y cooperación, a efecto de que sea de largo alcance. Es necesario que esta nueva forma de gobierno emerja de la agenda de la sociedad y del Estado, para hacer realidad el cambio que se demanda. En este propósito, debe estar la opinión de los tres poderes

de cada una de las entidades federativas, de los municipios y delegaciones, de los partidos y organizaciones políticas, de organizaciones no gubernamentales, de organizaciones civiles, de organizaciones indígenas, de instituciones académicas superiores, de organismos empresariales, de los sindicatos, de organizaciones de profesionistas, de organizaciones de productores, de organizaciones juveniles, de ciudadanos en particular, etc; siendo recogidas todas esas opiniones por un mecanismo de *consulta* que realicen la Asamblea Legislativa y los Congresos de cada una de las entidades federativas. Es decir, que tanto el nuevo federalismo como la reforma del Estado en sus cinco ejes fundamentales que citamos en el capítulo II, devengan de los estados y del Distrito Federal.

El nuevo federalismo mexicano, debe ser resultado de amplias convergencias democráticas. Por ello, desde sus definiciones más generales, convendrá enmarcar este esfuerzo en un gran acuerdo nacional; generar espacios de trabajo que involucren a todos los actores y en los que se construyan los consensos necesarios, que permitan avanzar firme y progresivamente hacia la renovación de nuestro federalismo y nuestros acuerdos fundamentales. En este orden de ideas, el proceso legislativo es una parte sustancial, fundado en una convivencia democrática en el seno de la representación del pueblo, y significa, una responsabilidad ampliamente compartida para impulsar y llevar a cabo la reforma para un nuevo federalismo y para la reforma del Estado en forma integral, con el modelo que se ajuste a las aspiraciones de justicia social del pueblo mexicano.

4. PROSPECTIVA DEL FEDERALISMO MEXICANO

Uno de los rasgos esenciales del nuevo federalismo, deben ser los principios de solidaridad, equidad y cooperación entre las entidades federativas. Estos principios asociados a nuestra concepción federalista reconocen la necesidad de intervenir con afán compensatorio, para establecer los equilibrios necesarios entre potencialidades y necesidades de las distintas entidades.

El nuevo federalismo que se propugna, no puede ser concebido como una disputa por la riqueza y los recursos, ni significa fortalecer a los estados miembros en detrimento de la nación; es fortalecer las partes y el todo; es consolidar la unidad para ser más fuertes.

No se debe permitir que las prácticas centralistas continúen ahogando la iniciativa local; pero tampoco que el auténtico espíritu federalista se convierta en bandera de estrecha visión localista con fines políticos, que termine por diluir el sentido de unidad o debilitar el interés general de la nación.

El gobierno federal actual se está proponiendo, como parte del impulso al federalismo, llevar a cabo diversos procesos de descentralización, cuya naturaleza trascienda la esfera administrativa, para incidir en una redistribución del poder público; sin embargo, es necesario tener siempre claro, que todo proceso de descentralización debe tener por objetivo mejorar la cobertura, eficiencia y calidad de los servicios y funciones públicas. La descentralización no es un fin en sí mismo, es un medio para lograr la corresponsabilidad entre niveles de gobierno. Por ello la oportunidad, el cuidado de los ritmos y la adecuada operación de los procesos de transferencia de recursos y atribuciones, debe tener

como bases la actitud y la aptitud de las entidades federativas, para ejercerlos con las condiciones de cobertura y calidad necesarias.

La redistribución del poder público, busca también transformar la naturaleza del quehacer gubernamental. Los gobiernos deben ser instituciones abiertas y cercanas a los gobernados, integradas por servidores públicos capaces, que recojan la opinión de los gobernados, para dar sentido y sustento a las políticas públicas. Escuchar y conducir a los ciudadanos, con apego a valores de honestidad, transparencia y eficacia, es clave en el marco del federalismo; debe ser una nueva visión del gobierno y de la acción pública en su conjunto. Por ello, al esfuerzo federalista debe acompañársele con una capacitación administrativa y con un servicio civil de carrera, en todos los niveles.

Por otra parte, el nuevo federalismo que debe impulsarse en el tercer milenio por el que ya transitamos, debe corresponder a un valor estratégico para salvaguardar la unidad, la soberanía nacional y la integridad territorial, frente a los fenómenos de integración regional y las economías suma. Se argumenta sí, que en la medida en que el propio Estado disponga de múltiples polos de decisión, se hace necesario imponer diques que contrarresten los efectos de las presiones supranacionales, pero ello solamente es válido, a condición de que estos polos obedezcan a una efectiva cohesión nacional.

El Estado occidental de nuestro tiempo, tiende a que la acción del gobierno sea uniforme, dada la complejidad social y económica; de ahí, que más de ciento cincuenta países en el mundo hayan adoptado el sistema unitario y centralista, y menos de veinte ¹⁷⁰ el sistema federal.

¹⁷⁰ ver apartado correspondiente en el capítulo IV

El federalismo comprende la interdependencia de todos los sujetos y materias de la acción estatal; así mismo, presenta la dificultad de precisar una división clara de funciones, competencias y responsabilidades entre las esferas federal y estatal. No obstante ello, el moderno federalismo alemán, fundamentalmente, y el norteamericano y el suizo, en otro sentido, han realizado asombrosos avances en la atención que se da entre la exigencia y la uniformidad de acción unitaria armónica de todos los poderes, por una parte; y por la otra, el valor del pluralismo, que representa la organización federal de esos Estados, refleja avances que se han materializado con la aplicación de fórmulas de colaboración de trabajo conjunto entre las instancias del Poder Federal, con las instancias del poder de los estados.

El moderno federalismo Alemán, denominado cooperativo, ha dejado de entenderse como la organización que separa tajantemente las diversas esferas de gobierno, y ahora es conocido como el único mecanismo de gobierno, en que participan la federación y los estados de una manera conjunta, es decir, que el centro de gravedad ha pasado de los poderes separados a los poderes coordinados, constituyéndose en este mecanismo un nuevo equilibrio federal, y un proceso permanente de reformulación, de acuerdo a las necesidades y a la coyuntura.

La expresión federalismo cooperativo, fue empleada por vez primera en los Estados Unidos de Norteamérica en 1937, para calificar una nueva forma de federalismo norteamericano, contrario al federalismo clásico de la división tajante de competencias entre el orden federal y el orden de los estados.

Posteriormente, en Alemania se empleó este término de federalismo cooperativo en 1966, con motivo del Informe Troyer; sin embargo, como ya se dijo anteriormente, se implementó constitucionalmente

hasta 1969, año en que también se instrumentó este concepto en Suiza y en Austria.

En Alemania, las relaciones financieras federales ocupan un lugar central, no sólo en el federalismo cooperativo, sino que estas relaciones financieras son un tema importante en su derecho constitucional; a tal grado es así, que un constitucionalista de esa nación afirmó que las relaciones financieras federales en Alemania representaban el gran problema del entero constitucionalismo germánico del Siglo XX. En ese país, las relaciones financieras federales forman lo que ellos han llamado *constitución financiera dentro de la Constitución Política*, pues el tema se incluye en su Constitución Federal.

Si en Alemania las relaciones financieras federales tienen esa importancia, que es uno de los países más avanzados del mundo, en nuestro país la importancia de estas relaciones es igual o aún mayor, pues todos estamos conscientes de que los estados de la república mexicana padecen de una grave escasez de recursos en comparación con la federación, lo que viene a demostrar que la pobreza de los estados es una negación a la propia esencia del federalismo.

Pues bien, como ya lo citamos y argumentamos, este capítulo tiene por objeto proponer, muy concretamente para el federalismo mexicano, la adopción de un federalismo de tipo cooperativo e interdependiente, plasmándolo así en nuestra Constitución Política. De ahí, que los estados que forman la federación deben permanecer como centros decisorios con poder político, con facultades constitucionales y con sus competencias de naturaleza legislativa, de procuración de justicia y gubernamental, administrativa y financiera.

Es cierto que el Estado federal mexicano, consiste constitucionalmente en un reparto de competencias estatales entre dos órdenes de gobierno, pero es cierto también que de nada sirve que los estados de la federación mexicana puedan gozar de un gran número de competencias constitucionales, si por otra parte no tienen los medios económicos necesarios para realizarlos.

En este sentido, las relaciones financieras constituyen un tema central del federalismo mexicano, pues en gran medida, el sensato reparto de distribución de competencias, depende de presupuestos estatales suficientes, y es precisamente a partir de los presupuestos de los estados, como podemos saber si el federalismo que reparte las competencias es real, o si es simplemente un mero postulado constitucional, sin traducción práctica en la realidad.

Las relaciones financieras federales entre los estados y la federación, no es a final de cuentas una mera cuestión de carácter presupuestal y técnico económico, sino muy esencialmente, una cuestión muy importante de estricto derecho constitucional y político. Estas relaciones financieras, no atañen solamente a las relaciones que se dan entre la Federación y los estados, sino también de los estados entre sí, pues el principio de fidelidad federal no solamente se da verticalmente, sino también debe darse horizontalmente; es decir, entre los mismos estados, y lo que es mucho más importante aún, en la relación que se da entre los estados y los municipios.

Todos sabemos que una gran cantidad de servicios públicos, muy importantes para la comunidad, los prestan los municipios, ¿cómo esperar que estos municipios puedan cumplir con sus atribuciones constitucionales, si los estados de los cuales dependen no acuden a la fortaleza financiera de sus territorios y sus tesorerías municipales? Aquí

se repite de nueva cuenta, que de nada sirven las atribuciones constitucionales para el municipio y el Estado mexicano en su conjunto, si no se les protege para que formen parte del protagonismo federal.

Las relaciones financieras federales del sistema federal mexicano, al menos, deben cumplir con los siguientes postulados, y deberían ser consideradas en el propio texto constitucional:

- Posibilitar el eficaz cumplimiento de las atribuciones constitucionales de la federación, de los estados y los municipios.
- Mantener el equilibrio federal a partir de una firme unidad de la federación y de una rica autonomía de los estados de la república.
- Mantener el equilibrio económico de la federación, para que ésta pueda eficazmente conducir una política económica esencialmente unitaria en todo el país, a través de una estabilidad de precios, un pleno empleo y un crecimiento económico sostenido y justo.
- Permitir que la federación, a través del ejercicio de su presupuesto económico, pueda mantener en todo el país condiciones de libertad, de igualdad de mercado, un comercio interior sano y estable y propiciar condiciones económicas favorables para los mexicanos.
- Que estas relaciones financieras propicien el fortalecimiento de las diversas regiones económicas de México, combatiendo las graves desigualdades en las condiciones de vida de millones de mexicanos, e incorporando a la economía del país a las zonas deprimidas.

Sugerencia:

Que en el capítulo relativo de la Constitución Política, se incorporaran algunas reglas fundamentales de las relaciones financieras federales, entre la federación, los estados y los municipios.

Estas relaciones financieras, deben de constituir en los actuales momentos, uno de los capítulos de derecho constitucional más importantes de nuestro país; pues las relaciones financieras federales, dentro del contexto del nuevo federalismo, no deben de quedar en meros mecanismos administrativos, sino que deben llevarse a la Constitución como normas fundamentales de aplicación inmediata, porque exceden en mucho a las meras cuestiones de carácter financiero; pues se trata más bien del cumplimiento de las atribuciones constitucionales de los estados y municipios y de sus relaciones entre sí con la federación, para la formación de la voluntad política nacional y de la realización de las tareas gubernamentales del Estado mexicano.

La nueva forma de organización del Estado debe buscar un sistema de pesos y contrapesos, entre los poderes que constituyen los dos órdenes de competencia que conviven en nuestro sistema constitucional, dando paso a la reactivación de la comunidad y del municipio como orden de gobierno. Su revisión debe ser integral, de largo alcance, sustentada en un proceso participativo y consensual, y fundamentada en los principios de equidad, complementariedad y cooperación para un nuevo México.

Para realizar el anhelo federalista de justicia social, el principio de equidad y la exigencia impostergable de mejores niveles de bienestar social, habrá que acentuar con visión federalista, la atención a los grupos, comunidades y regiones que padecen desventajas económicas y sociales y que tienen menores oportunidades. Renovación federal, significa fortalecer sin desproteger. Significa transferir y reordenar, pero no abandonar.

El nuevo federalismo, merece acreditarse como promotor de un mejor gobierno, por lo que sus beneficios podrían verse obstruidos e incluso nulificados, si las expectativas sociales que se han fincado en él, no se

ven colmadas; sobre todo, si sus primeros resultados, más que un avance, muestran el deterioro en la administración o una deficiente ejecución de las nuevas competencias locales.

El nuevo federalismo, debe ser un medio que dé viabilidad soberana para lograr un gobierno más cercano a sus gobernados, un gobierno que atienda los sentimientos de la sociedad, es decir, un mejor gobierno.

El propósito del principio de equidad inherente al nuevo federalismo, es que al conferir trato desigual a desiguales, se impulsa un proyecto de nación compartido en sus retos y en sus beneficios. Así, la idea del pacto de unidad federal, trasciende su noción original de la unidad de lo disperso, para consolidarse ahora, en la unidad armónica, cooperativa y solidaria de lo diverso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5. PROPUESTA Y MARCO DE ACCIÓN PARA LOS PARTIDOS POLITICOS RESPECTO A LA REFORMA DEL ESTADO¹⁷¹

La representación popular emanada del artículo 39 constitucional que a la letra dice *"La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"*¹⁷² obliga al compromiso y responsabilidad asumida de representación popular, por parte de los Diputados Federales, a discutir las propuestas de iniciativas presentadas, superando su posición partidista, en virtud de que

¹⁷¹ El presente tópico analiza las condiciones necesarias mínimas para dar continuidad al Proceso de Reforma del Estado en el marco del federalismo y superar la inmovilidad que al respecto tiene actualmente la Cámara de Diputados.

¹⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

investidos como Diputados Federales, son representantes de toda la nación.

Para los efectos de este trabajo de investigación, se consideran las siguientes líneas como condiciones necesarias para arribar a la reforma del Estado, bajo los criterios de soberanía, autodeterminación, equidad, justicia, democracia y legitimidad.

Dados los acontecimientos políticos, económicos y sociales, tanto internacionales como nacionales, en donde las variables controlables de participación se reducen, y las no controlables aumentan sistemática e impredeciblemente, obligan de forma responsable y mesurada a la adopción de una posición de avanzada en los dos sentidos siguientes: *primero*, fortalecer ampliamente el sistema democrático del país y *segundo*, la consecución en la búsqueda constante de justicia social.

Por cuanto a la primera posición, es de mayor importancia proponer que el Congreso General no permanezca en el inmovilismo; para ello, es fundamental que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos garantice plazos y tiempos de acuerdos, para proyectos de dictamen de iniciativas y su desahogo ante el pleno por parte de las comisiones. Toda vez que la realidad política, social y económica tiene una dinámica extraordinaria y un Estado nacional no puede, de manera irresponsable, dejar que esta realidad lo rebase sin un marco jurídico acorde a las necesidades.

Es insoslayable que el marco jurídico que establece la Constitución, no quede solo bajo la responsabilidad e intereses ideológico partidistas para su modificación, ya que la madurez de la sociedad mexicana ha dado muestras fehacientes para decidir su destino y rumbo; por ello, los partidos políticos deben pronunciarse, como primera condición, por la

modificación a los artículos 35, 39 y 135 de la Constitución, para establecer las figuras del plebiscito, referéndum, iniciativa popular, candidaturas independientes y revocación de mandato. La representatividad es originaria de la nación y la forma de establecer los contrapesos necesarios, como elementos fundamentales del sistema federal, constituyen la respuesta para evitar el inmovilismo, independientemente de las causas por las que se genere.

Por otra parte, esta iniciativa garantiza, sin lugar a dudas, proponer que los partidos actúen con visión de largo aliento y a favor de los intereses generales de la república. Esta iniciativa, además, busca la legitimidad actuante de la sociedad ante los cambios imprevisibles y las tomas de decisiones gubernamentales.

En continuidad, los partidos políticos *deben impulsar expresa y claramente* que **el municipio se convierta verdaderamente en orden de gobierno** y deje de ser una instancia administrativa, con tintes de orden de gobierno, tal como se reconoce en la última reforma al artículo 115 en la LVII legislatura. Por tanto, el municipio mexicano debe ser entendido, en toda la extensión del concepto, como la célula básica de la organización territorial que el país demanda.

Sin duda, el municipio mexicano exige cambios de fondo, pero no de forma genérica, sino que es importante y fundamental, establecer una tipología de los mismos. De otra suerte, las propuestas harán de los municipios presa fácil de exclusión y de pauperización mayores a las actuales, toda vez que se hace necesario para cualquier modificación al mismo, en primera instancia, la concurrencia de compromiso, probidad y visión de quienes los gobiernan, además de capacidad de respuesta tecnológica y de comunicación permanente con la sociedad.

Los elementos mencionados, garantizan la asunción de mayores responsabilidades de los municipios, no tan solo para afrontar las necesidades inmediatas de la población, sino de ubicarlos con visión de futuro, con acciones concretas y armónicas; es decir, hoy el municipio solo efectúa el gasto corriente y poco gasto de inversión y, en consecuencia se ubica en condición de desventaja económica, ante ofertas oligopólicas y monopólicas para atender sus licitaciones.

Es importante que los partidos políticos, en sus fracciones parlamentarias, a través de iniciativas relativas, se pronuncien por la creación de órganos autónomos independientes del Ejecutivo Federal, tales como: la defensoría de oficio del fuero común y federal; los servicios periciales de las procuradurías federales; la contraloría de la federación; y en el caso del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática debe constituirse en forma autónoma y colegiada.

Por otra parte, se debe legislar para que los nombramientos de los Secretarios de ramo sean revisados, para su aprobación o no, por ambas Cámaras del Congreso mexicano; en iniciativa diferente, se debe proponer que la destitución de los cargos públicos se instituya como figura jurídica para los servidores públicos, en todos los órdenes de gobierno.

Cuestión fundamental, es el fortalecimiento y actualización del órgano ciudadano para la gestión y control de los procesos electorales¹⁷³ y en primera instancia, se debe legislar para que los consejeros electorales, para el desempeño de su responsabilidad, expresen por escrito su renuncia a la militancia y al activismo político manifiesto o encubierto, dando en la misma, sus antecedentes de participación política en cualesquiera de sus manifestaciones, así como los vínculos de carácter

¹⁷³ Estatuto Jurídico del Instituto Federal Electoral

comercial y financiero que tengan o hayan tenido, en su caso, como proveedores del Estado.

De igual manera, se requiere su inhabilitación en forma expresa, para participar en cualquier proceso electoral como candidato a algún cargo de elección popular y en cargos de responsabilidad pública durante el lapso de seis años posteriores a la conclusión de tal responsabilidad. Así también, se requiere que este órgano colegiado, se abstengan de emitir pronunciamientos en relación a la calidad de los procesos electorales; esto, lo debe determinar el Tribunal Federal Electoral por medio de sus resoluciones correspondientes, las cuales deben de tener la característica de ser inobjetables e inatacables.

Por cuanto a la segunda posición, relativa a la consecución de la justicia social, es menester que los partidos propongan, a través de la legislación respectiva, la elaboración de políticas de Estado en los aspectos económico, político, social y cultural.¹⁷⁴

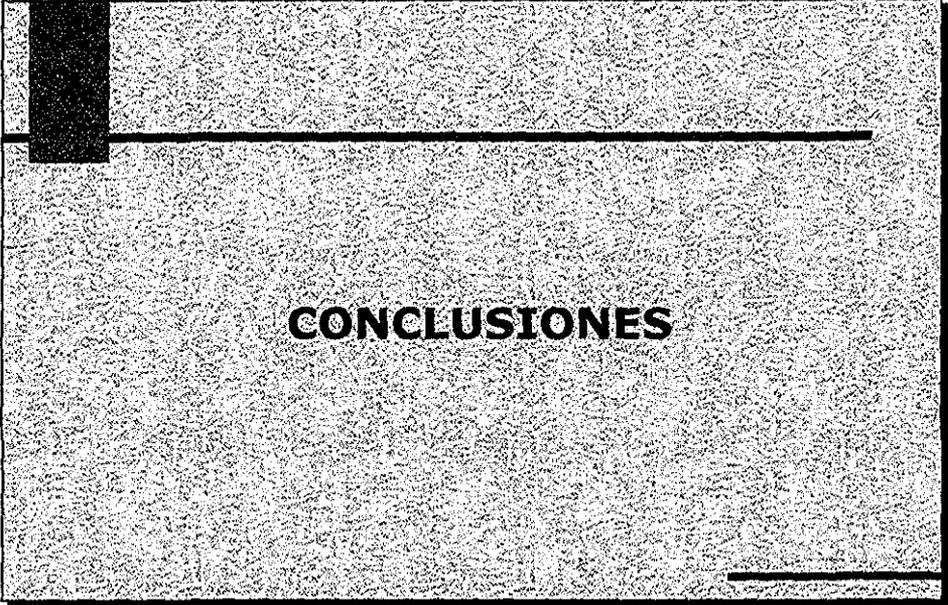
La justicia social atañe a toda la sociedad mexicana, por cuanto a proveerla como a disfrutarla, por lo que se hace necesario que se contemple en dos ámbitos: el primero, fuera de participación partidista y el segundo, en toda la federación. Así, la no consideración de las posiciones partidistas provocaría la polarización de la nación y sus funestas consecuencias. Lo que puede ser objeto de consenso deberá ser *el cómo* de las políticas de Estado y *el para quién*, es a toda la sociedad sin exclusión de clase social alguna.

Compartir importantes tareas legislativas y gubernamentales, en un México de graves desigualdades sociales, de desequilibrios regionales y de

¹⁷⁴ . Millán Escalante, Ernesto A.; La Política de Estado en Materia de Desarrollo Social: Elementos para Elaborar la Propuesta de Iniciativa de Ley General de Desarrollo Social; Gaceta Parlamentaria, H. Cámara de Diputados, marzo de 1999.

concentraciones injustas e ineficaces de poder, no es terminar con la garantía de mantenimiento del sistema federal, sino asegurar su permanencia, potenciar su fortaleza y mantener poderosamente la unión federal y las instituciones republicanas, en los valores del pluralismo político, la libertad, la igualdad real, la justicia social materializada y la democracia actuante.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



CONCLUSIONES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este último apartado, está estructurado primeramente con la recapitulación de la hipótesis de trabajo que animó el desarrollo de la investigación, por tanto, partimos precisamente de ella, con el propósito de analizar si se comprobó o se rechazó dicho argumento; y, en la segunda parte se vierten sugerencias y recomendaciones para el fortalecimiento del federalismo y para impulsar la reforma del Estado mexicano.

Establecimos como hipótesis de trabajo lo siguiente:

La reforma del Estado como esquema y categoría de análisis implica una concepción integral. Esto es, a partir de cinco aspectos fundamentales que se complementan entre sí, y que conforman la denominada reforma de carácter integral.

Es por ello, que estos aspectos clave conforman un marco de rigurosa consideración para lograr que confluyan en el proceso de reforma del Estado mexicano, los siguientes considerandos: la observancia estricta de la Ley; la equidad; la tolerancia; la no discriminación; la justicia; y la inclusión.

El análisis y reflexión desarrollado en la presente investigación, que incluye elementos jurídicos, normativos y constitucionales, permitirá contribuir con la propuesta de modificación del artículo 40 constitucional, a la consolidación del federalismo en México, en la medida que se logre definir, establecer e instrumentar en un paquete, las reformas de algunos preceptos constitucionales que tienen como objetivo la distribución de competencias para los niveles de gobierno local.

Adicionalmente, se considera indispensable que la federación descentralice en favor de los estados y municipios las funciones

instrumentales, operativas y de acción inmediata con la ciudadanía y que se reserve las de carácter estratégico, normativas y de visión de largo alcance.

Por otra parte, se propone un marco de acción para que los partidos políticos, en la reforma del estado, interactúen adoptando una posición de avanzada en los dos sentidos siguientes: primero, fortalecer ampliamente el sistema democrático del país y segundo, la consecución en la búsqueda constante de justicia social.

Por tanto, la línea de investigación analizada y desarrollada nos permite señalar contundentemente que dicha hipótesis es válida siempre y cuando se consideren los siguientes puntos:

► **1.** Que el Estado asuma la tarea de lograr y mantener el óptimo funcionamiento de sus instituciones, a fin de contribuir positivamente en los procesos de estabilización y modernización de la economía nacional. Paralelamente, aplique su capacidad para orientar y administrar estos procesos a lo largo del tiempo, bien sea disminuyendo los costos sociales derivados de la reforma del Estado, así como coadyuvando a que el crecimiento se realice con mayor equidad social.

► **2.** Que la acción del Estado, en un proceso de reforma, se oriente hacia los sectores más débiles de la sociedad; genere mejores condiciones de salud, educación, vivienda y seguridad en primer instancia; así como la oportunidad de empleo productivo, que guarden equivalencia con los que prevalecen en los demás estratos de la sociedad y en los sectores modernos de la economía.

► **3.** Que los legisladores federales superen su posición partidista en el análisis y discusión y aprobación-en su caso- de las iniciativas

presentadas, considerando como condiciones necesarias para arribar a la reforma del Estado los criterios de soberanía, autodeterminación, equidad, justicia, democracia y legitimidad.

◆ 4. Que los partidos políticos se pronuncien, como primera condición, por la modificación a los artículos 35, 39 y 135 de la Constitución, para establecer las figuras del plebiscito, referéndum, iniciativa popular, candidaturas independientes y revocación de mandato. La representatividad es originaria de la nación y la forma de establecer los contrapesos necesarios, como elementos fundamentales del sistema federal, constituyen la respuesta para evitar el inmovilismo, independientemente de las causas por las que se genere.

◆ 5. En continuidad, que los partidos políticos impulsen expresa y claramente *que el municipio se convierta verdaderamente en orden de gobierno* y deje de ser una instancia administrativa, con tintes de orden de gobierno, tal como se reconoce en la última reforma al artículo 115 en la LVII legislatura. Por tanto, el municipio mexicano debe ser entendido, en toda la extensión del concepto, como la célula básica de la organización territorial que el país demanda.

◆ 6. Que los partidos políticos, se pronuncien por la creación de órganos autónomos independientes del Ejecutivo Federal, tales como: la defensoría de oficio del fuero común y federal; los servicios periciales de las procuradurías federales; la contraloría de la federación; y en el caso del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática se constituya en forma autónoma y colegiada.

◆ 7. Que se legisle para que los nombramientos de los Secretarios de ramo sean revisados, para su aprobación o no, por ambas Cámaras del Congreso mexicano; en iniciativa diferente, se debe proponer que la

destitución de los cargos públicos se instituya como figura jurídica para los servidores públicos, en todos los órdenes de gobierno.

➡ **8.** Que los partidos propongan, a través de la legislación respectiva, la elaboración de políticas de Estado en los aspectos económico, político, social y cultural.

➡ **9.** Es de la mayor importancia proponer que el Congreso General no permanezca en el inmovilismo; para ello, es fundamental que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos garantice plazos y tiempos de acuerdos, para proyectos de dictamen de iniciativas y su desahogo ante el pleno por parte de las comisiones. Toda vez que la realidad política, social y económica tiene una dinámica extraordinaria y un Estado nacional no puede, de manera irresponsable, dejar que esta realidad lo rebase sin un marco jurídico acorde a las necesidades.

➡ **10.** La reforma al artículo 40 constitucional conduce a que una de las soluciones de fondo, y además señalada en forma permanente, sería la interdependencia de la administración pública de la federación con las administraciones públicas de los estados y los municipios, es decir, la acción conjunta en sus diversas combinaciones entre estas tres instituciones, y para ello formas nuevas, como la administración única, podría ser la mejor respuesta.

➡ **11.** Por ello proponemos, en esta investigación, que se eleve a rango constitucional la relación de interdependencia entre estas tres instituciones: federación, estados y municipios, para ciertos programas de su administración.

➡ **12.** El federalismo como concepto constitucional y como idea histórica, es un elemento fundamental de la arquitectura del Estado mexicano, que

implica una determinada manera de organización política, pero que no constituye su única base. Junto con el concepto de federalismo encontramos en el artículo 40 constitucional, la idea de una república representativa y de una república democrática.

► **13.** El federalismo coordinado es difícil de materializar en el mundo de las realidades políticas, en virtud de que la preeminencia del gobierno federal, sobre las entidades federativas, es inevitable. Las causas son diversas: las funciones que desempeña la federación son de mayor trascendencia militar, económica, política, etc.

► **14.** El federalismo como institución constitucional, que connote una participación vigorosa de los estados con la federación, tiene mayor capacidad para asimilar conflictos sociales, políticos y económicos.

► **15.** El federalismo, también se puede ver como una condición necesaria que forma parte de la reforma del Estado Mexicano, en el sentido que requiere instrumentarlo con el concurso de varias instancias de todos los órdenes de la vida nacional. Por tanto, la reforma del Estado es un concepto muy amplio, que no se circunscribe solamente a lo político electoral o a la consolidación de la democracia.

► **16.** El federalismo constitucionalizado, o mejor dicho, apegado estrictamente al Estado de Derecho, como mecanismo de colaboración, protege con mayores garantías el valor sustancial de la libertad de los ciudadanos, los derechos civiles y los derechos políticos.

► **17.** En este sentido, el principio de fidelidad federal es fundamental en el federalismo de tipo cooperativo o interdependiente, y se deriva de la esencia de la república mexicana representativa, democrática y federal. La fidelidad federal obliga a la federación, a los estados y a los municipios a

respetar el interés de las otras instancias del conjunto, tanto en el ejercicio de sus competencias propias, como de las competencias compartidas o de las tareas realizadas en común.

➤ **18.** Por ello, este principio trasciende en interés propio de cada orden de gobierno y tiende a buscar una relación altamente constructiva, de colaboración y de ayuda, con los otros órdenes de gobierno.

➤ **19.** También, en congruencia a esta nueva relación, proponemos que la Constitución Política otorgue a los estados, la facultad para celebrar con otros estados convenios entre sus administraciones públicas; y a los municipios, la facultad para celebrar convenios con otros municipios de su estado, también con otros distintos a los de su estado y así mismo con otros estados.

➤ **20.** Lo anterior, de ninguna manera significa que pretendamos hacer de los estados y municipios meras dependencias administrativas, pero sí en cambio, despojar a estas instituciones de una serie de tabúes, que están impidiendo el diseño y ejecución de políticas nacionales de una alta eficacia; políticas que se tornan imposibles, cuando la Federación, los estados y municipios desean cada uno, de manera independiente, actuar dentro de sus estrictos sagrados marcos de competencia constitucional, aún y cuando ello implique, como implica, dispendio, duplicidad, ineficacia y criterios diversos y antagónicos.

➤ **21.** Estas tres instituciones, no pueden perseguir valores y fines distintos, sino lo que es distinto, son ciertos campos exclusivos de acción, cuya exclusividad no debe derivarse por el formalismo de defender cada uno por su lado ciertos campos exclusivos, sino porque la realidad así lo exija; los valores y los fines son los mismos: la democracia, la remoción de los obstáculos que impiden la justicia social, el crecimiento económico,

la estabilidad de precios, la seguridad pública, el aumento en la calidad de vida, la educación, la salud, los servicios públicos eficientes.

➡ **22.** Estos son los grandes fines que persigue el Estado Mexicano y la sociedad mexicana y ello nos obliga a que la federación, los estados y los municipios del país concurren interdependientemente, en la medida de sus posibilidades, al diseño y ejecución de las mejores políticas públicas para enfrentar los grandes problemas de la nación.

➡ **23.** Se propone incluir en la Constitución el término *federalismo*, que dentro del contexto de un federalismo cooperativo e interdependiente potencie la construcción democrática del Estado mexicano. Es cierto que el Estado federal mexicano, consiste constitucionalmente en un reparto de competencias estatales entre dos órdenes de gobierno, pero es cierto también, que de nada sirve que los estados de la federación mexicana puedan gozar de un gran número de competencias constitucionales, si por otra parte no tienen los medios económicos necesarios para realizarlos.

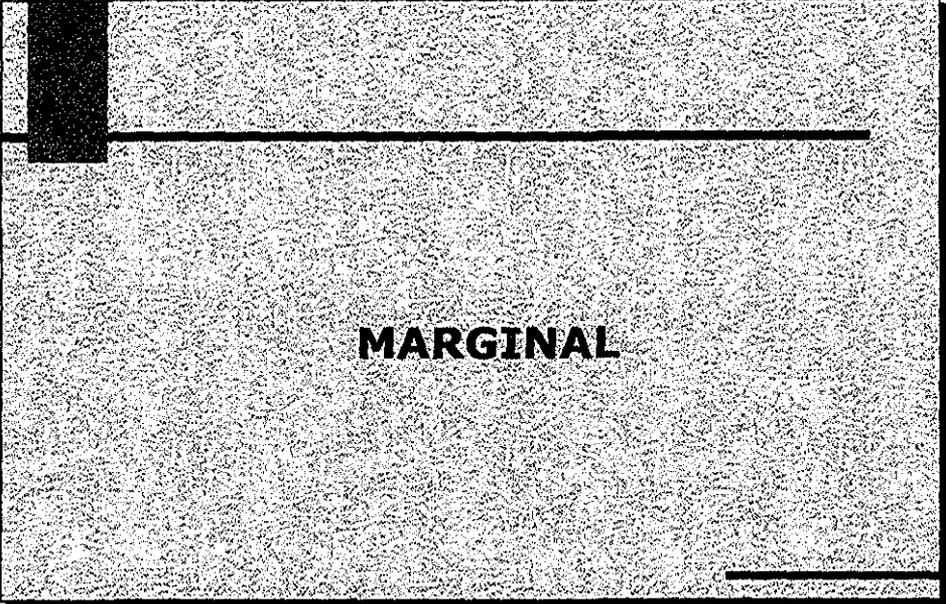
➡ **24.** Las relaciones financieras constituyen un tema central del federalismo mexicano, pues en gran medida el sensato reparto de distribución de competencias, depende de presupuestos estatales suficientes, y es precisamente a partir de los presupuestos de los estados como podemos saber si el federalismo que reparte las competencias es real, o si es simplemente un mero postulado constitucional, sin traducción práctica en la realidad.

➡ **25.** El federalismo, debe ser entendido como el resultado de amplias convergencias democráticas. Por ello, desde sus definiciones más generales, se recomienda enmarcar este esfuerzo en un gran acuerdo nacional; generar espacios de trabajo que involucren a todos los actores y en los que se construyan los consensos necesarios, que permitan avanzar

firme y progresivamente hacia la consolidación del federalismo tomando en consideración acuerdos fundamentales entre los distintos órdenes de gobierno.

Como se estableció al principio de este trabajo, la línea de investigación no ha sido agotada, por tanto, se reconoce la necesidad de abrir nuevas líneas de investigación que le den continuidad, y en consecuencia, que contribuyan a consolidar el federalismo, a efecto de que interactúe fielmente con el proceso de reforma del Estado mexicano.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las actuales generaciones en México somos testigos y en algunos casos partícipes de tiempos de profundos cambios. Estoy cierto que nadie se opone a esta afirmación. Como también estoy cierto que no existe consenso sobre el diagnóstico de las causas que han motivado esos cambios y, por supuesto, menos aún en la naturaleza de los mismos. Si deseáramos discutir hacia dónde nos dirigimos, es decir, acerca del sentido y dirección que llevan esos cambios las dudas y los argumentos se multiplicarían.

Si el primero de enero de 1990 alguien nos hubiese pronosticado que en la década naciente y en los años subsecuentes seríamos testigos de los acontecimientos profundamente transformadores, tanto en el escenario nacional como mundial, seguramente lo habríamos ubicado en el campo de la ficción. Los períodos de cambio invariablemente se presentan a los observadores, e inclusive a los protagonistas, como tiempos en que prevalecen las preguntas sobre las respuestas, en que lo cotidiano se convierte en excepcional y en que la transparencia deja de existir para dar paso al imperio de la confusión.

Lo que antes solo se ventilaba en el interior de los sótanos del poder ahora tienen como destino inmediato o mediato la luz pública. En el proceso de franca descomposición que sufre la clase política se violan constantemente las reglas y valores como parte de la lucha por el poder. Los espacios de las investiduras, tanto ejecutivas como legislativas, han sido rebasados y degradados hasta la comicidad por los propios portadores y la contienda se produce en todos los espacios que resulten propicios para ello. Indudablemente estas generaciones de mexicanos hemos perdido algo en común: la capacidad de asombro.

Si nos lo proponemos, encontraremos con cierta facilidad la razón principal de esta pérdida del automatismo y la regularidad del sistema.

Como toda la operación del conjunto de la vida pública en México - mercado, cultura, sociedad civil- la política operaba también y más que ningún otro ámbito, sobre la base del sustento estatal. Ello implicaba subvenciones, protección, juego encapsulado de intereses, verticalidad de las decisiones y tutoría de la institución presidencial.

Si ponemos en la balanza el derrumbe del estatismo y las dos principales causas contextuales del cambio -la movilización social y la internacionalización de la economía- encontramos una conjugación peligrosa y de peso que indudablemente debilitaron a los medios estatales que sustentan el sistema político.

Ese debilitamiento, conjugado con formas extremas de disciplina y con el desquiciamiento que introdujo el estilo político de Carlos Salinas de Gortari, contribuyeron a la deformación y a la crisis del sistema político mexicano. Beneficiario de esa deformación fue Ernesto Zedillo, quien en el ejercicio del poder negó al neoliberalismo, prefiriendo ser inscrito en la escuela monetarista de Milton fridman, quien sustenta la doctrina económica de dejar en libertad de movimiento a las fuerzas del mercado. El problema es que Zedillo no supo distinguir la doctrina económica de la doctrina política e ingenuamente aplicó la misma fórmula: dejó en libertad de movimiento a las fuerzas políticas en la arena institucional de contienda, sin reducir a su limitado valor político a las élites de actores hiperactivos, de la ultraderecha religiosa y, a la vez, liberal-recatada, de origen y factura pro-imperialista y sin una lógica de Estado.

Es evidente que la batalla por la democracia busca perfeccionar los elementos jurídicos y técnicos de los procesos electorales, de suerte que se aseguren la transparencia, el equilibrio y la legalidad del sufragio, sobre todo en la circunstancia en que se encontraba México en el

proceso electoral federal pasado; sin embargo, la democracia contiene otros elementos que no es posible olvidar, que son igualmente imprescindibles para el Estado y que Zedillo dejó de lado al privilegiar la búsqueda del cetro de moderno paladín de la democracia en el contexto internacional.

Ciertamente la responsabilidad de un jefe de Estado es cuidar que los factores que le dan vida y soporte a la democracia funcionen de manera normal, pero dentro de ello tiene una responsabilidad mayor: la operación política. La operación política basada, en este caso, en la construcción de consensos, no solo al interior del partido al que pertenece el jefe de Estado, sino con todos los partidos políticos- sin desdoro e intromisión de sus procedimientos internos- en búsqueda de un objetivo común: identificar las alternativas mas viables, seguras y confiables para el Estado en cada trinchera- ya sea izquierda, centro o derecha- a efecto de que la comunidad electoral nacional decida por quien considere la mejor opción.

Sin una adecuada operación política se corre el riesgo de un *accidente político*, primero al interior de los partidos, tal como sucedió, y luego en el escenario de la contienda electoral constitucional. Es claro que la carencia de operación política del Estado propició una errática e inconveniente oferta política de los partidos en el proceso electoral federal pasado y eso se prueba desde la campaña de proselitismo de cada uno de los contendientes por la presidencia de la república, al bajar el nivel de competencia y del debate a términos verdaderamente ominosos, degradantes y vergonzosos, primicerios en la cultura electoral en México.

El resultado ahora tiene al Estado en un plano de incertidumbre, al bordarse unas políticas públicas titubeantes, al evidenciarse la carencia

de oficio político y al vislumbrarse un futuro económico sombrío, todo ello cubierto por un débil velo publicitario y mercadotécnico, como práctica cotidiana, que se empieza a desgarrar por la fuerza de la opinión de muchos mexicanos que cada día cobra mayor consenso. La máxima democrática de que *el pueblo nunca se equivoca al elegir a sus gobernantes*, ahora el mismo pueblo la empieza a poner en evidencia.

Si tratásemos de identificar el foco central, seguramente llegaríamos a la conclusión de que el problema de México siempre ha sido político, como el de toda acción colectiva. Pero los temas centrales son sociales y económicos, como lo son los de toda reforma histórica del Estado y de sus instituciones. El problema de la formación del Estado está muy asociado con el problema de la formación de una estructura política. Esos problemas están referidos inevitablemente a etapas o momentos de carácter social, económico, político, cultural, e inclusive científico-técnico, que todos en conjunto, con sus influencias recíprocas y transformadoras una de otras, pueden ayudar a explicar el fenómeno político en su especificidad. Una especificidad que es histórica y es cambiante, y de la cual, por supuesto, no puede aislarse el fenómeno político del fenómeno histórico general.

Adelantaría que esta visión aparentemente conceptual o académica tiene las más importantes consecuencias, no sólo en el nivel de la comprensión teórica de la política, sino en el de la acción y en el de las realizaciones políticas. Actuar exclusivamente en alguno de estos niveles, con el desprecio u olvido de los otros factores, trae irremediablemente consigo el pragmatismo, la falsificación, la desmesura, la desatención, la intemperancia, *el totalitarismo* de la persona y, por consiguiente, el fracaso, medido también en dimensión histórica y no como juicio inmediato partidista o publicitario.

La democracia contiene otros elementos que no es posible olvidar, que son igualmente imprescindibles. La fundamental reforma del Estado: equilibrio de poderes, plena autonomía de los poderes judicial y legislativo respecto del ejecutivo, límites jurídicos al inmenso poder de hecho y de derecho del Presidente de la República, vigilancia sobre el presupuesto y gastos del Ejecutivo, y responsabilidad política, jurídica, de la Presidencia, ante un adecuado cuerpo técnico y político. El país que tiene como eje a "un solo hombre" debe desaparecer en favor de un país en que la sociedad misma -la voluntad general que logra representación-, sea el punto de referencia y la imputación primordial de la vida política. Supuesto de la democracia es, además, la descentralización y la desconcentración de poderes acumulados en el núcleo presidencial. Federalización efectiva de los poderes y no feudalización de los mismos, porque gesta nuevos cacicazgos y bastiones de los poderes más retardatarios del país. Es decir, federalización democrática, federalización con ejercicio auténtico de la democracia en los Estados, en los municipios y en las comunidades indígenas, con respeto de sus tradiciones y formas organizativas, que apenas recientemente ha alcanzado el interés y el trato del plano nacional.

Desde finales de los sesenta se ha hablado de la necesidad de una reforma del Estado y con excepción de la reforma administrativa, una incipiente reforma fiscal y la reforma político-electoral que abrió las puertas a todos los partidos y organizaciones políticas, algunos de ellos que transitaban en la incertidumbre jurídica y otros en la clandestinidad, los demás temas abortaron por la incapacidad de los actores políticos de ese tiempo. Por ejemplo, en el tema económico y financiero, en lugar de que se hubiera llevado a cabo oportunamente una efectiva reforma del Estado, se exacerbó el uso de su fuerza financiera en la relación con el mercado, y de su fuerza represiva interna en las pugnas

interburocráticas, amputándosele así, casi indiscriminadamente, vínculos de relación social. Muchos de estos vínculos estaban obsoletos, tenían que eliminarse, otros, sin embargo, estaban simplemente azolvados o esclerosados, y debían sustituirse.

En el sexenio de Miguel de la Madrid y no se diga durante el gobierno de Salinas de Gortari volvió a cobrar fuerza el tema de la reforma del Estado. Sin embargo, en ambos regímenes no se llevó a cabo la reforma, por el contrario, como lo afirma Manuel Villa, se operó una contrarreforma de corte neoliberal por una fracción de la clase política recién conformada en el seno de la alta burocracias que tomaron la cúpula del Estado para otros fines distintos. Se redimensionó al Estado para eliminar otras fracciones antiguas así como para subordinar a los estratos medios y bajos de operadores de la propia clase política y la burocracia. Por ello no se superaron ni corrupción ni ineficacia.

Desde la política integracionista y de masas del cardenismo, el régimen político mexicano había estado bien sustentado en sus instituciones, pero a partir del gobierno de Echeverría padece en sus extremos una intensa erosión: en el sistema, reglas y mecanismos de operación se pulverizaron, y en el Estado, se disgregaron sus bases sociales, pues perdieron cohesión y consistencia, debido a los impactos del cambio social y la crisis del intervencionismo estatal. Las consecuencias de estas dos causas estructurales pudieron atenderse a tiempo, de haberse llevado a cabo una auténtica reforma del Estado en el mandato de López Portillo. Por el contrario, poco después, lo que se verificó fue la contrarreforma neoliberal 1985-1994, como ya lo apuntamos, que minó al Estado no sólo en sus organizaciones sino, sobre todo, en sus bases sociales. Reafirmo, se llevó a cabo la contrarreforma de inspiración neoliberal, ni siquiera una reforma neoliberal. De ahí, que está

pendiente la readecuación de las relaciones del Estado con la sociedad y el mercado y la reforma misma de las instituciones.

EL resultado del agotamiento de las políticas y los instrumentos del intervencionismo, así como del dismantelamiento institucional llevado a cabo durante el gobierno de Salinas, es el vacío y la incertidumbre del Estado; dicho resultado no es tanto por las privatizaciones y el adelgazamiento burocrático, sino por la pérdida de los medios institucionales de relación Estado-sociedad y Estado-mercado, consecuencia principal de la contrarreforma del Estado. En consecuencia, la sociedad y el mercado ya no tienen en México la vertebración, la consistencia ni la autonomía relativa que alcanzaron desde mediados del siglo XX, distinguiéndose en las sociedades en vías de desarrollo. Al dejarlos librados a sus fuerzas, en esa medida quedaron desprotegidos y a merced de sus tendencias centrífugas, disgregadoras de la acción colectiva.

Al producirse el rompimiento de los lazos directos de relación con la sociedad y el mercado, el Estado mexicano ha sufrido importantes deformaciones. Eso significa que ha perdido diversidad de sustentos sociales y se le ha hecho depender de sus recursos de fuerza o de los político-financieros de origen externo. Por lo que se ha vuelto vulnerable en varios sentidos y se ubica en la frontera del riesgo de la sobrevivencia. No cuenta con los consensos que orienten y guíen sus decisiones, enmarquen sus límites y potencien sus capacidades. Al ocurrir esto último, el Estado no da suficiente sustento al régimen y a las instituciones de gobierno para que lleven a cabo la conducción nacional sobre bases democráticas, a pesar de que, por medio de la fuerza que queda de sus distintas instancias, medianamente garantice una gobernabilidad y una operatividad meramente casual, de inercias.

Así como el Estado es una realidad trascendente e importante en México, así también lo es el régimen presidencial. Ambos no son producto del azar ni de ocurrencias, sino que son producto del esfuerzo y sacrificio de los protagonistas que en su tiempo supieron y quisieron optar por formas más democráticas para darle la forma y la vida necesarias a nuestra nación invertebrada. De ahí, que sí el problema de México fueran los microsismos que produjo recientemente un cambio de partido en el mando presidencial -por cierto tranquilo, sin conflictos sociales- simplemente estaríamos, como estamos, en el tránsito del dominio de prácticas y hábitos diferentes. El problema es que persiste el predominio de reglas de los sótanos del poder y la práctica de una cultura política malformada. Persiste el liderazgo presidencial omnímodo. Persiste el gran problema de nuestro régimen presidencial que es el inadecuado equilibrio entre los poderes. Persiste un grave problema de Estado, que tiene que ver con sus bases sociales, y se manifiesta en el olvido del federalismo real. Persiste el gobierno burocráticamente fuerte, aislado, prácticamente desconectado de la sociedad civil y del mercado. Todo esto es aún reformable en el marco constitucional e institucional del Estado. De otra suerte el efecto neto de la postergación de la reforma puede ser la descomposición del sistema, transitando por un proceso altamente peligroso que amenace a los soportes y recursos aun sanos del Estado.

El Estado preserva algo de fuerza, pero no la suficiente para integrar los consensos necesarios; de ahí, la mengua en su capacidad de conducción nacional, que es un problema distinto al del intervencionismo. Hasta ahora, nos ha salvando la consistencia, la madurez y sensatez ciudadana y de algunos sectores políticos y económicos, pero no basta con eso. El Estado es el producto de la cohesión y organización del esfuerzo colectivo y, a la vez, un medio de preservarlas y acrecentarlas.

Es el resultado de los grandes acuerdos nacionales que dan rumbo y sentido a la acción colectiva.

La circunstancia de los actuales tiempos, ubica la tarea de la confección de los grandes acuerdos en los partidos políticos mejor posicionados en la comunidad nacional. Nuestro sistema de partidos es un mecanismo de convivencia competitiva pero simbiótica. A los partidos mucho los distancia, pero tienen una característica común: son cupulares e intrínsecamente electoreros, de tal suerte que los unen las reglas, los juegos políticos, los hábitos y mecanismos políticos y jurídicos del sistema. Fuera de la competencia electoral no tienen mayor connotación ni presencia en los temas económicos y sociales, pues padecen la descomposición de la llamada *política a la mexicana*. Su mayor diferencia consiste en su lucha por atraer la voluntad política ciudadana. Esto es un terreno fértil para los partidos, en virtud de que la capacidad de organización ciudadana es muy baja. Los partidos y las organizaciones políticas atraviesan por una severa crisis interna, sin embargo están ahora ante la oportunidad histórica de reconfigurarse tomando en cuenta los asuntos de interés de la comunidad nacional a la que representan, como fracciones parlamentarias en el Congreso de la Unión, dando cauce e impulso a la fundamental reforma del Estado mexicano.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

245

México

Aguayo Quezada, Sergio. 1968: Los Archivos de la Violencia. Ed. Grijalbo y Periódico Reforma. México, D.F. 1998

Armenta López, Leonel Alejandro; La Forma Federal de Estado; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.; México, D.F., 1996

Aspe Armella, Pedro; El Camino Mexicano de la Transformación Económica; Ed. Fondo de Cultura Económica; México 1993.

Ayala, José Luis; Estado y Desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982); F.C.E.; México, 1988

Ayala, José Luis; Límites y Contradicciones del Intervencionismo Estatal, 1970-1976, en Rolando Cordera; Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana; F.C.E.; México, 1981.

Barragán Barragán, José; Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824; UNAM; México, 1978.

Bartley, Robert; The Peso Folklorico: Dancing Away from Monetary Stability. Mexico 1994: Anatomy of an Emerging-Market Crash; Editado por Sebastián Edwards y Moisés Naím; Carnegie Endowment for International Peace, Brookings Institution Press; Washington, D.C. 1997

Bazant, Jan; Historia de la deuda exterior de México 1823-1946; Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México; México, D.F. 1968

Bazdresch, Carlos y Santiago Levy; El populismo y la Política Económica de México, en Rudiger Dombusch y Sebastian Edwards, La macroeconomía del populismo en América Latina; F.C.E.; México, 1992.

Bazúa, Fernando y Saez, Mauricio; Avatares e Imperativos de la Reforma del Estado en México: Consideraciones Prospectivas y Propuestas; Revista Prospectiva No. 3; México, 1995.

Bell, Daniel; Las Contradicciones Culturales del Capitalismo; Alianza; México, 1989

Benson Nettie, Lee; La diputación provincial y el federalismo mexicano. Colegio de México. México, 1955.

Burgoa, Ignacio; La evolución de la idea federalista en México: 50 años de revolución. Tomo III. La política; FCE; México, 1961.

Calvillo, Manuel (coordinador); La Consumación de la Independencia y la Instauration de la República Federal 1820-1824, Tomo I de la colección "La República Federal Mexicana, gestación y nacimiento"; D.D.F.; México, 1974.

Cámara de Diputados; LII Legislatura; Las Constituciones de México, segunda edición; Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857; México, 1984

Cámara de Diputados; LII Legislatura; Los Presidentes de México ante la Nación. 1821-1984; Informe Presidencial del 1º de septiembre de 1928; México, 1985

Cárdenas, Enrique; La Política Económica en México, 1950-1994. Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Hacienda; El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica; México, D.F. 1996

Cárdenas, Enrique; Los problemas económicos de México en perspectiva histórica; F.C.E.; México, 1992.

Carpizo, Jorge; Federalismo en Latinoamérica. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973.

Coloquio: Las raíces del federalismo y la Constitución de 1824; Cámara de Diputados; México, D.F., 1983

Cordera, Rolando; Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana; F.C.E.; México, 1981.

Cordera Campos, Rolando; México, la disputa por la nación; Ed. Siglo veintiuno Editores; México D.F., 1981.

Córdova, Arnaldo; La Formación del poder Político en México; Ediciones Era; México, 2000.

Cue Canovas, Agustín; El federalismo mexicano; Libro-Mex. 1960

Denenberg, R. U.; Para entender la política de los Estados Unidos; Ed. Gernika, México 1992.

Downs, W. George y Larkey, Patrick D.; The Search Ford Governmental Efficiency; Randon House; New York, E.U. 1986

Engels, Federico; El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado; Quinto Sol; México 1988

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Escobar Valenzuela Miguel; Modernidad y Administración Pública; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; México, 1991.

Faya Viesca, Jacinto; El federalismo mexicano: régimen del sistema federal; INAP, México, 1988.

Fernández Meléndez, Jorge; Desestabilización; Ed. Rayuela; México, D.F. 1997

Finkelkraut, Alan; La Nueva Derecha Norteamericana (La revancha y la utopía); Anagrama; Barcelona, 1982.

Flores Quiroga, Aldo; Proteccionismo versus Librecomercio: La Economía Política de la Protección Comercial en México 1970-1994; Sección de Obras de Economía Latinoamericana; Fondo de Cultura Económica; México, D.F. 1998

Friedman, Milton; Corriente Monetarista; Grijalvo; Barcelona, 1980.

Gadamer, Hans-George; Verdad y Método I, Tomo 7; Colección Hermenia; Ed. Sígueme; Salamanca 1997.

Gamas Torruco, José; El federalismo mexicano; S.E.P.; México, 1975.

Gamiz Parral, Máximo; Derecho Constitucional y Administrativo en las Entidades Federativas; Ed. UNAM, 1990.

Gavito, Javier; Recovery After Crisis: Lessons for Mexico's Banks and Private Sector, Mexico's Private Sector: Recent History, Future Challenges; Publicado por Riordan Roett, Lynne Rienner Publishers. Boulder; Colorado, E.U.A., 1998

Gil Díaz, Francisco; Pride and Prejudice: The Economics Profession and Mexico's Financial Crisis; Brookings Institution Press; Washington, D.C. 1997

González de Alba, Luis. Los Días y los Años. Ed. ERA, México, D.F. 1971

González Oropeza, Manuel; La intervención federal en la desaparición de poderes; UNAM.

Gramsci, Antonio; La política y el Estado moderno; Fontamara; México, 1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gurría, José Angel; La política de la Deuda Externa; Serie: Una visión de la Modernización de México; Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1993

Hall, Peter; La Economía del Gobierno. La política del Estado Intervencionista en Inglaterra y Francia; Universidad de Oxford; Inglaterra, 1986

Heath, Jonathan; La Maldición de las Crisis Sexenales; Grupo Editorial Iberoamérica; México, D.F. 2000

Hegel, J.F. Guillermo; Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas; Juan Pablos; México, 1974.

Izquierdo, Rafael; La política cambiaria del desarrollo estabilizador; F.C.E.; México, 1994

Izquierdo, Rafael; La Política Hacendaria del Desarrollo Estabilizador; F.C.E.; México, 1994

kelsen, Hans; staatslehre, citado por Hermann Heller en Teoría del Estado; F.C.E.; México, 1987.

Lanz Cárdenas, José Trinidad; El federalismo mexicano y su realidad fiscal; Universidad Autónoma del Sudeste, 1982.

LatinSource México. Banco de Datos de la Macroeconomía Mexicana. Fuente INEGI y Banco de México. México, D.F. 2000

Lomelí Leonardo, Zebadúa Emilio; La política económica de México en el Congreso de la Unión (1970-1982; F.C.E., México 1998

López Portillo, José. Mis Tiempos, Biografía y Testimonio Político. Fernández Editores, dos tomos. México, D.F. 1988

Lusting, Nora; México: Hacia la Reconstrucción de una Economía; El colegio de México y Fondo de Cultura Económica; México, D.F. 1992

Manual; The United States government, 1994-1995.

Martínez, Ifigenia; Distribución del Ingreso en México; F.C.E.; México, 1973.

Martínez, Ifigenia; Distribución del ingreso en México; La economía mexicana, vol. I, F.C.E.; México, 1973.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Matas Escobedo, Rafael; La crisis política y jurídica del federalismo; Ed. Veracruzana; México, 1944.

Merton, Robert K.; Teoría y Estructuras Sociales; F.C.E.; México, 1968.

North, C. Douglas; Instituciones, Cambio Institucional y desempeño Económico; F.C.E.; México, 1993

Offe, Claus ; Democracia y Nueva Derecha; Critica Del Neoconservadurismo; Revista Mexicana de Sociología; Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M.; México, 1981.

Offe, Claus; Contradicciones en el Estado de Bienestar. Tesis sobre Teoría del Estado; Alianza; México, 1990.

Openheimer, Andrés; México: En la Frontera del Caos, La crisis de los noventa y la esperanza del nuevo milenio; Ediciones Étoile; México, D.F. 1996

Ortega Lomelín, Roberto. *El nuevo federalismo, la descentralización*. Ed. Porrúa, 1988.

Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y Municipio*, FCE, México, 1994.

Portes Gil, Emilio; *Quince Años de Política Mexicana*; Ed. Botas; México, 1941.

Proudhom; El Principio Federativo; Ed. Gernika; México, 1992, primera edición

Ramírez, Carlos; Cuando Pudimos No Quisimos. El decenio del derrumbe: la transición y el caos; Océano; México, D.F. 1995

Reynolds, Clark; La Economía Mexicana: Su Estructura y Crecimiento en el Siglo XX; Fondo de Cultura Económica; México, D.F. 1973

Ruíz Massieu, Armando; El Gabinete en México, Revisión Histórica y Propuestas de Discusión; Ed. Océano; México, D.F. 1996

Sawer, Goffrey; *Moder Federalism*; C.A. Watte & Co; Londres 1969

Sayeg Helú, Jorge; El nacimiento de la República federal mexicana; SEP, 1974.

Serra Rojas, Andrés; Derecho Económico; Porrúa; México, 1981.

- Smith, H. Peter; Political Dimensions of the Peso Crisis. Mexico 1994: Anatomy of an Emerging-Market Crash; Editado por Sebastián Edwards y Moisés Naím; Carnegie Endowment for International Peace, Brookings Institution Press; Washington, D.C. 1997
- Smith, James Frank; Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos; UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas; México, 1990.
- Solís, Leopoldo; La economía mexicana, vol. I, Análisis por sectores y distribución; F.C.E.; México, 1973.
- Solís, Leopoldo; La Economía Mexicana, Vol. II, Política y Desarrollo; F.C.E.; México, 1973.
- Solís, Leopoldo; La economía mexicana, retrovisión y perspectivas; Siglo XXI; México, 1981.
- Solís, Leopoldo; La Realidad Económica Mexicana, Retrovisión y Perspectivas; Siglo XXI: México, 1981.
- Stoessinger, John G.; El Poderío de las Naciones, Política Mundial de Nuestro Tiempo; Gernika; México, D.F. 1994
- Tello Macías, Carlos; La Política Económica de México 1970-1976; Siglo XXI; México, 1979.
- Valencia Carmona, Salvador; Manual de derecho constitucional general y comparado. Universidad de Veracruz, 1991.
- Varios autores; Derecho federal mexicano. 2 tomos; Porrúa; México, 1983
- Vernon, Raymond; El Dilema del Desarrollo de México; Diana; México, 1989
- Villa, Manuel; El Archipiélago Mexicano; Cal y Arena; México, D.F. 1996
- Villarreal, René; El Liberalismo Social y la Reforma del Estado, México en la Era del Capitalismo Postmoderno; Ed. Fondo de Cultura Económica; México, 1993.
- Villarreal, René; La Contrarrevolución Monetarista: Teoría Política y Económica e Ideología; F.C.E.; México.
- Wilson, James; El gobierno de los Estados Unidos; Ed. Limusa; México, 1992.

Zebadúa, Emilio; Banqueros y Revolucionarios. La Soberanía Financiera de México(1914-1929); F.C.E. y El Colegio de México; México, 1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ARTÍCULOS

Aguilar Villanueva, Luis F.; El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes; artículo publicado en ¿ Hacia un Nuevo Federalismo ?; Ed. Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México; Fideicomiso Historia de las Américas; Serie Estudios; México, 1996

Agranoff, Robert; Gestión de Procesos Intergubernamentales; Mimeo. 1993

Agranoff, Robert; Marco para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales", en Revista Cambio Político y Gobernabilidad; Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco; México, D.F. 1994

Altavater, Elmar; El Nada Discreto Encanto de la Contrarrevolución Neoliberal; El Capitalismo en la Crisis; Revista Mexicana de Sociología; Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M.; México, julio-septiembre de 1982.

Armenta López, Leonel Alejandro; Federalismo y Descentralización; Artículo publicado en Impulso al Nuevo Federalismo; Revista de la Asociación de Egresados del INAP de España; enero-junio de 1996

Avalos Aguilar, Roberto; La Crisis de la Administración Pública y su Relación con la Caída de los Paradigmas: en Busca de un Nuevo Paradigma; Revista de Ciencias Sociales y Humanidades; Universidad Autónoma Metropolitana Plantel Azcapotzalco; México 1993

Bazúa, Fernando y Saez, Mauricio; Avatares e Imperativos de la Reforma del Estado en México: Consideraciones Prospectivas y Propuestas; Revista Prospectiva No. 3; México, 1995.

Cabrero Cosío, Román. "Conflictos de leyes en el estado federal mexicano: análisis general del artículo 121 constitucional", en *Análisis de jurisprudencia*, Año XII, Núms.3-4 y 5-6, noviembre-diciembre de 1944, México, D.F.

Calvo, Guillermo; Capital Flows and Capital - Market Crises: The Simple Economics of Sudden Stops; Journal of Applied Economics 1; México. Noviembre de 1998

Cámara de Diputados; Gaceta Parlamentaria; Simposium Realizado en el Alcázar del Castillo de Chapultepec; LVII Legislatura; Instituto de Investigaciones Legislativas; México; marzo 10 de 1998.

Cárdenas, Enrique; Los problemas económicos de México en Perspectiva Histórica; F.C.E.(Lecturas del Trimestre Económico, no 74) México, 1992.

Cárdenas, Jaime; El Municipio Mexicano ante las Controversias con Otros Ordenes de Gobierno; artículo publicado en la Revista AMENINAPE. México, 1998

Carpizo, Jorge; Sistema Federal Mexicano, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 3 julio-sept., 1981.

Ciemex-Wharton; Anexo de Cifras Históricas, Perspectivas Económicas de México; Wharton Econometric Forecasting Associates, vol.18, no.4 ; Filadelfia. Dic. de 1986

Córdova, Arnaldo; Entrevista con Ignacio Lozano Moheno; Revista del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública; México, año 2, no. 3, julio de 1990.

Costa Filho, Alfredo; Veinticinco años del ILPES; Revista de la CEPAL; Santiago, Chile, 1987

Dávila Raúl y Martínez Loeza, Rita; Federalismo y Coordinación Fiscal 1994-2000. Nuevas reglas ante la emergencia económica, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 48, 49 y 50, mayo 1995.

Editorial; Modernización del federalismo; en Federalismo y desarrollo No. 6; Marzo-abril de 1991.

Faya Viesca, Jacinto; Conurbación Municipal, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, N° 26, 27 y abril-diciembre de 1987

Gamas Torruco, José; El federalismo mexicano; en Pensamiento político, Vol. V, No. 18; México, D.F. 1998

Gamas Torruco, José; en la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal ; Nos. 54 y55; INAP; México, D.F. 1997.

Heath, Jonathan; El Futuro de la Autonomía; Publicado en Reforma, Pulso Económico, Sección de Negocios; México, D.F., 30 de marzo de 2000

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Heath, Jonathan; Form and substance of the Economic Emergency Program of President Zedillo; Macro Asesoría Económica; México, D.F. 1995

Heath, Jonathan; Visión de Conjunto, Macro Perspectivas: Diagnóstico y Perspectivas de la Economía Mexicana; Macro Asesoría económica; México, D.F. julio-septiembre 1988

Heath, Jonathan; Mexico's Economic Transformation, Forward with Mexico: Economic and Political Outlook; Mexican Investment Board; México, D.F. julio de 1994

Jessop, Bob; El Gobierno de lo Ingobernable. Acuerdo en la crisis; El Capitalismo en la Crisis; Revista Mexicana de Sociología; Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M.; México, julio-septiembre 1982.

Kliksberg, Bernardo; Gastos de la Administración Central, Tendencias en el Crecimiento del Aparato Público Elaborado con datos de Naciones Unidas y del trabajo de Félix David; El Trimestre Económico, no 208; México, 1985

Kliksberg, Bernardo; Una Nota Sobre los Debates-Trampa Relativos al Estado; Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; México, julio de 1990.

Lanz Cárdenas, Jose Trinidad; La Asociación Municipal como Factor de Desarrollo Regional; en Gaceta Mexicana de administración Pública Estatal y Municipal, No. 26, 27 y 28; México, 1996

Mancera, Miguel; Don't Blame Monetary policy; Wall Street Journal; Nueva York. 31 de enero de 1995

Martín P.A.; Federalism in México; en *The constitution reconsidered*, 1938.

Mier Servando, Teresa de; Profesía del doctor Mier sobre la Federación mexicana; en Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XII No. 48; octubre-diciembre de 1962, México, D.F.

Millán Escalante, Ernesto Alfonso; La Política de Estado en Materia de Desarrollo Social: Elementos para Elaborar la Propuesta de Iniciativa de Ley General de Desarrollo Social; Gaceta Parlamentaria de la Cámara De Diputados; México, D.F., octubre de 1999

Millán Escalante, Ernesto Alfonso; La Reforma del Estado; Mimeo, Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la Cámara de Diputados; México, D.F., enero de 1998.

Moya Palencia, Mario; Federalismo y descentralización administrativa; en Revista de administración Pública, No. 27; México, D.F., 1975.

Moya Palencia, Mario; Federalismo y Descentralización Administrativa; en Revista Internacional de Ciencias Administrativas; Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Bruselas, Bélgica, vol. XL, núm. 1; 1974

Muñoz Ledo, Porfirio. 1968-2000: La Ruta de la Transformación Democrática en México. Conciencia Mexicana. México, D.F. 1997

Pinto, Antonio, J.; O principio federativo; en Revista da facultade de Direito, nova fase, Año V; Bello Horizonte, Brasil, octubre de 1953,

Riva Palacio, Antonio; El federalismo y la reforma municipal; en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 24-25; México, octubre 1986-marzo, 1987.

Rodríguez Vázquez, Miguel Angel; El federalismo y las entidades federativas; en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 33; México, enero-abril. 1989.

Ruiz Masseiu, José Francisco; Federalismo mexicano y descentralización: Reflexiones sobre su evolución reciente; en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 20-21; México, octubre 1985 - marzo 1986.

Serna Elizondo, Enrique; El federalismo renovador; en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 3; México, julio-sept., 1983.

Serna Elizondo, Enrique; Coordinación y colaboración entre la Federación y los estados; en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 10-11; México, abril-septiembre, 1983.

Trápaga Reyes, Jesús; El Derecho Social en México: Problemas y perspectivas; en Desarrollo Social, modelos, tendencias y marco normativo; Compilado por la Comisión de Desarrollo Social; LVII Legislatura, Cámara de Diputados; México, D.F., abril de 2000

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Vázquez, Juan M.; Poder ejecutivo y poder gubernamental; en la edición especial en memoria de Gabino Fraga de la Revista de Administración Pública, INAP; México, D.F. 1992

Zedillo Ponce de León, Ernesto; El marco del nuevo federalismo; en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 48, 49 y 50; México, mayo de 1995.

Zorrilla Martínez, Pedro G.; Dimensión Constitucional del federalismo; en Federalismo y desarrollo, No. 40; México, agosto-septiembre-octubre, 1993.

Zorrilla Martínez, Pedro G.; Federalismo y Desarrollo Integral; en Federalismo y desarrollo, No. 37; México, enero-febrero, 1993.

Zorrilla Martínez, Pedro G.; Federalismo y Reforma del Estado; en Federalismo y desarrollo, (BANOBRAS), No. 37; México, enero-febrero 1993.

PUBLICACIONES DEL INAP

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, edición INAP números:

- 48-49-50 Reflexiones sobre Federalismo Fiscal
- 51 Federalismo y Descentralización
- 52 Foro Nacional sobre Federalismo
- 53 Los Gobiernos Locales en la Perspectiva Internacional
- 54-55 Temas Actuales sobre Organización y Funcionamiento de Regímenes Federales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DOCUMENTOS OFICIALES

Banco de México; Informe Anual 1994; Dirección General de Investigación Económica; 1995

Banco de México. Informe Anual 1996. Dirección General de Investigación Económica. México, D.F. 1997

Banco de México; La política Monetaria en la coyuntura Actual y Para el Desarrollo Económico de Largo Plazo: Retos y Posibilidades; Dirección General de Investigación Económica; 1998

Banco de México; Informe mensual; Dirección General de Investigación Económica; diciembre de 1999

Constitución General de la República 1824

Constitución General de la República 1857

Constitución General de la República 1917

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Actualizada a enero de 1982

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Actualizada a noviembre de 1983

Código de Procedimientos Civiles; Ed. Porrúa; 46ava. Edición; 1984

Crónica Legislativa

Diario de los Debates; Cámara de Diputados; México, D.F., Noviembre de 1978

Diario de los Debates; Cámara de Diputados; México, D.F. marzo de 1994

Diario Oficial de la Federación; 29 de agosto de 1997

El gobierno mexicano; Discurso de toma de posesión del presidente Luis Echeverría Álvarez; México, diciembre de 1970.

El gobierno mexicano; Discurso de toma de posesión del presidente José López Portillo; México, diciembre de 1976.