

301809
92
2ej



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MEXICO

'DESCENTRALIZACION, FEDERALISMO Y LA
NUEVA POLITICA EN MEXICO''.

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ADOLFO FRANCISCO RUIZ PEREZ

PRIMER REVISOR **SEGUNDO REVISOR**
Lic. Jorge Estudillo Amador Lic. Ana Luisa López Garza

MEXICO, D. F.

1995



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

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

A mis padres que siempre han mantenido su fé en mi:

A mis hermanos que siempre han creído en mi; y

A todas aquellas personas que siempre me han apoyado y motivado para que algún día mis ideas y creencias en México se puedan hacer realidad, a todos ellos gracias.

INDICE

Introducción	1
--------------	---

Capítulo I

La Administración Pública

1.1. Centralización Administrativa, su concepto	1
1.1.1 La Centralización es un fenómeno inherente al estado moderno /	1
1.1.2. Centralización Gubernamental y Centralización Administrativa	3
1.1.3. Centralización y Descentralización, visión práctica /	5
1.2. Descentralización Administrativa, su concepto	7
1.2.1. Descentralización de la Administración Pública	12
1.2.2. Vialidad de la Descentralización Administrativa	14
1.3. La desconcentración Administrativa, Concepto e Ideas	16
1.3.1. La Desconcentración como efecto de la concentración	19
1.3.2. El Problema de Distribución de Recursos	21

Capítulo II

El Centro y las Regiones en la Historia Mexicana

2.1. El Pasado Lejano	22
2.2.1. El Proyecto Liberal y sus consecuencias	24
2.2. La Revolución	30
2.2.3. El Pasado Cercano	32

Capítulo III

El Federalismo Mexicano y la Descentralización

3.1. Evoluciones Recientes /	35
3.2. El Nuevo Municipio Mexicano /	42

3.3. Principales cambios del nuevo Artículo 115 Constitucional	44
3.4. Diferencias Constitucionales entre los estados Federados y los Municipios	51

Capítulo IV

Normatividad y Antecedentes Constitucionales

4.1. Acuerdo Presidencial	59
4.2. Decisiones de Descentralización	61
4.3. Normatividad	65

Capítulo V

El Proyecto de Descentralización del Gobierno Mexicano

5.1. El Proyecto	73
5.2. Reforma Municipal	75
5.3. Reformas al Artículo 115 Constitucional	76
5.3.1. Consulta sobre la Reforma Municipal	78
5.3.2. Reformas Legales para el fortalecimiento Municipal	81
5.3.3. Programa de descentralización de la Administración Pública Federal	82
5.4. El desarrollo Regional	83
5.4.1. Integración Regional	85
5.4.2. Desarrollo Urbano	86
5.4.3. Desarrollo Rural Integral	91

Capítulo VI

La Nueva Manera de Hacer Política

6.1. La Orientación del Cambio	94
6.2. Perspectivas Nacionales	96
6.3. La Crítica al Poder	98
6.4. Vieja Política, Nueva Política	100
6.5. La Reforma de la Administración Pública	100

6.5.1. Descentralización. No Desconcentración	102
6.6. Los haberes del Sistema	104
6.7. Hacia la Democracia Profunda	105
6.8. La Nueva Política	107
Conclusión	110
Bibliografía Consultada	113
Documentación y Legislación	114

INTRODUCCION

En un principio el desarrollo de la gran mayoría de los Estados Contemporaneos se acompañó de un proceso centralizador generalizado. En un momento, la centralización económica y social favoreció la especialización de la agricultura e incrementó su productividad, permitió el despegue de la industrialización, ayudó a forjar la unidad de los Estados Modernos y sirvió de base para el establecimiento de sus aparatos burocráticos públicos.

Sin embargo, hoy en día también es un hecho que la centralización resulta ya, histórica y estructuralmente inoperante y que ha generado consecuencias inesperadas que perjudican en lo económico, en social y en lo político. De ésta manera, no debe sorprender que la centralización esté relacionada con múltiples "disfuncionalidades", como, el desequilibrio entre el campo y la ciudad, el desarrollo desigual regional, la inadecuada integración de los aparatos productivos nacionales, el crecimiento desmesurado y excesivamente complejo de los aparatos burocráticos públicos, pero sobre todo con el divorcio creciente entre la sociedad civil y la política, entre el ciudadano y el administrador público o gobernante.

Esta problemática pone en peligro el desarrollo mismo del Estado contemporaneo, y ya en diversos países han puesto en marcha importantes programas de descentralización que involucran a la sociedad en su conjunto, así como a las numerosas organizaciones de la sociedad civil.

Ahora bien, descentralizar la vida nacional exige una serie de acciones múltiples, pero coherentes. Necesitamos descentralizar la vida de la Nación y desde luego -como palanca fundamental de éste proceso- a la política y a la administración pública, pero que se entienda bien que no solo la descentralización debe operar en la política y en la

administración pública de la vida nacional, debe abarcar y comprometer a los distintos sectores sociales de la población; necesitamos descentralizar la educación y cultura, necesitamos descentralizar la actividad industrial y sindical; necesitamos descentralizar los medios de comunicación. Por esto es importante fortalecer al ayuntamiento, al municipio, que sin duda nos llevará a la descentralización de la vida nacional que nuestro país necesita para fortalecerse como una nación más unida, más fuerte, más democrática. Ahora, es importante una participación seria de todos los sectores para que la descentralización de la vida nacional se conduzca hacia la democracia integral del Estado.

Al lado de medidas políticas, económicas y sociales la erradicación del centralismo conlleva, en consecuencia, descentralización de la administración federal en relación a las administraciones estatales y municipales, así como las estatales a los municipios, base de su organización política y administrativa. En suma, con la descentralización se propone eliminar las condiciones centralizadoras y favorecer así el desarrollo equilibrado del país, la participación ciudadana en diversos ámbitos de decisión, la ampliación de condiciones materiales para facilitar el ejercicio de los derechos individuales y el disfrute de los sociales.

La descentralización puede resultar una vía para democratizar a todo el país; y también para hacer de México una nación más fuerte y más próspera en donde las oportunidades de desarrollo y bienestar alcancen a todos los mexicanos.

La descentralización creo, en lo personal, es tema de moda, una moda prolongada entre nosotros desde la independencia hasta nuestros días y, seguramente, continuará estándolo en los próximos años. No importa el tiempo transcurrido, su actualidad permanece y también se acrecenta ante los desafíos de hoy y del futuro.

CAPITULO 1

LA ADMINISTRACION PUBLICA

1.1 CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA SU CONCEPTO

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

Al respecto Miguel Acosta Romero menciona: "La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías de Estado, Departamentos y Procuraduría General de la República, y de subordinación del orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría. (1)

† 1.1.1 LA CENTRALIZACION ES UN FENOMENO INHERENTE AL ESTADO MODERNO.

En nuestro país, es un hecho que la Administración Pública Federal, esté pasando por la más grande transformación desde la época del México independiente; ahora bien, como una consecuencia de ésta transformación habrá una modificación en la administración y también lo habrá en la vida nacional en su conjunto.

(1) Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1981 pag. 69.

La administración del Estado Nacional es, propiamente hablando, su actividad en la sociedad civil; la administración pública es la actividad organizadora del Estado en la sociedad, es el Estado en acción, en el seno de la sociedad civil. (2)

Algunos autores han dicho que la administración pública organiza la sociedad, corrige vicios en los que incurre, mejora sus procesos productivos vitales. Es una potencia que dirige a los seres organizados, una fuerza que ministra y reproduce las condiciones vitales de los hombres.

Una reforma en la administración pública es una transformación sensible en el Estado y en la Sociedad; pero, cuando tal reforma ocurre en un Estado tradicionalmente centralizado, la transformación en la sociedad es aún más sensible. La historia es un escenario significativo en el que sobran ejemplos de ésto. El más grande cambio ocurrió entre los siglos XVII a XIX cuando el absolutismo cedió su lugar al estado burgues de derecho, naciendo con ello la modernidad. Como lo ha explicado Carlos Marx, la renovación fué la unidad civil de la nación, un proceso que substituyó al feudalismo de castas, privilegios y estamentos.(3)

La unidad civil de la nación trajo aparejada la igualdad de los hombres ante las leyes y creó el concepto de "Ciudadanos". Se creó el espíritu público y se facilitó la comunicación entre los ciudadanos. La unidad civil de la nación busca la conservación de las relaciones públicas y el mantenimiento de la sociedad. Ella es, sin duda el elemento característico de la sociedad moderna.

(2) Marx Carlos, La Sociedad, El Estado y la Administración Pública, en Revista de Administración Pública del XXV Aniversario del I.N.A.P. pag. 257.

(3) Marx Carlos, El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte. en: Obras escogidas volumen I, Ediciones Lenguas Extranjeras, Moscú pag. 339.

Sin embargo, el Estado moderno no nació como una generación espontánea, sino por el contrario, debido a una lenta y gradual formación cuya etapa histórica inmediata es la del absolutismo. El Estado absolutista, por su carácter autocrático, fue una institución política altamente centralizada. La administración absolutista estuvo por tanto organizada con base en la centralización y esta forma de organización fue la herencia del estado absolutista al estado burgués de derecho.

1.1.2 CENTRALIZACION GUBERNAMENTAL Y CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

El estado moderno, como un estado nacional está basado en la centralización así como la era inmediata al absolutismo fue la sociedad feudal, y la herencia de ésta fue la descentralización medieval así mismo, la etapa inmediata al estado moderno es el absolutismo con su legado de centralización. Una vez constituida como nación, una sociedad está estructurada en unidad como un todo. El gobierno del todo, "la res pública", es naturalmente centralizado.

El español José Posada de Herrera ha sostenido que la centralización es resolver las cuestiones inherentes a la nación por el gobierno central, radicado en la capital del país. (4) Del mismo modo Tocqueville menciona: "Gubernamentalmente hablando, el estado nacional es centralizado. Los poderes nacionales, que en la mayor parte de los países modernos están divididos en legislativo, ejecutivo y judicial, representan propiamente a la nación y radican en la capital del país. Por lo tanto, la centralización gubernamental

(4) Posada de Herrera José, Lecciones de Administración Publicación Instituto de Administración Pública, Madrid 1978, pag. 28.

es situar en las mismas manos y en el mismo lugar los intereses inherentes a la nación".(5)

La centralización administrativa es un fenómeno distinto. La nación está civilmente unida, pero a la vez está formada por las diversidades sociales que brotan de las costumbres, las regiones y los hábitos. Estas son en suma lo que se expresa en forma de intereses especiales y partes de la nación. Centralización administrativa, es situar todos los intereses especiales en las mismas manos y radicarlos en el mismo lugar.

Por cuanto a su organización político-territorial, el Estado moderno se clasifica en estados "unitarios" y estados "federales". En los primeros existe la doble centralización en los segundos esta presente solo la centralización gubernamental. Sin embargo, cuando un Estado nacional proviene de una situación histórica inmediata caracterizada por una tradición centralista, aún estando organizado en forma federal, ambas centralizaciones coexisten.

México tiene un Estado nacional de arraigada tradición centralista. Esto no es ni defecto ni virtud, sino una condición histórica persistente a lo largo de los tiempos. Los intereses especiales de las partes de la nación son manejados mínimamente por los gobiernos de las entidades federativas; más bien se encuentran administrados por el gobierno federal. Ello produce la doble centralización gubernamental y administrativa, y esta centralización por decirlo así reside en la ciudad de México.

(5) Tocqueville Alejandro. La Democracia en América. Fondo de Cultura Económica México, 1973. pag. 97.

1.1.3. CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION VISION PRACTICA.

En todo caso, ya se trate de la centralización gubernamental, ya lo sea de la administrativa nuestro país esta centralizado. La centralización es una condición estructural del Estado moderno, y como lo ha explicado Olivan, es la respuesta a la necesidad de reunir en un punto el conocimiento y la dirección de las personas y de las cosas, de modo que la voluntad nacional llegue a todos los puntos del territorio y tenga efectos uniformes sobre sus pobladores. (6)

Un Estado unitario esta doblemente centralizado. Tal es la condición de su existencia. Sin embargo, un Estado no debe estar doblemente centralizado, únicamente debe dar cabida a la centralización gubernamental. El Estado federal, como tal, debe ser administrativamente descentralizado. La tradición centralista heredada por el virreynato tan fuerte en los primeros años de la vida independiente, tan fortalecida por nosotros mismos en la época presente debe ser revertida.

Tal como lo explicó Olivan, la descentralización administrativa es esparcir las atribuciones de la autoridad que existen en un punto, distribuyendolas ampliamente en los demás puntos del territorio nacional. (7) Es en suma, sacar del centro único, las atribuciones situadas en él y distribuirlas entre los otros centros que se encuentran en el espacio territorial del Estado nacional. La descentralización administrativa, por lo tanto, sería transferir atribuciones del gobierno federal a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

(6) Olivan Alejandro. De la Administración Pública con Relación a España. Roix Editor, Madrid 1843, pag. 46.

(7) Ibidem pag 48.

La centralización y la descentralización son partes del mismo proceso, polos que nunca se unen por más que se aproximan cuando se trata de un Estado federal. La doble centralización es incompatible, con el régimen federal, vulnera la vitalidad e iniciativa de las entidades federativas y degrada la vida de la ciudad de México. La doble centralización, sin embargo, no implica meramente una relación paralela y complementaria; es más que una suma cuantitativa de tendencias. Consiste en una hipercentralización potenciada por los recursos que devora.

La centralización gubernamental, cuando se suma a la centralización administrativa, tiende a desnaturalizarse porque enerva el espíritu y el sentido de la ciudadanía. Tocqueville advirtió que la centralización administrativa produce efectos variados: de un lado, positivamente, reúne las potencias de una nación y consigue éxitos espectaculares; del otro, negativamente, hace su tarea de momento y sin consecuencias trascendentes. La hipercentralización es un proceso que crece por la dinámica que es dictada por la capacidad de su parte, frente a la incapacidad también en ascenso de las partes de la nación para administrarse por sí mismas.

La centralización es una obra humana y produce efectos, como ha dicho antes: positivos. Hace que los hombres se comporten con uniformidad, imprime regularidad a los asuntos colectivos, consigue mover a la sociedad cuando hay parsimonia y tranquilidad. Pero cuando se trata de una situación inesperada y la emergencia abre la puerta, la centralización se muestra incompetente para movilizar aceleradamente a la sociedad, muestra cuán impotente es. No es más apta, tampoco para reclamar y lograr dirigir, coordinar y armonizar el trabajo de los ciudadanos a los que ha llamado en su auxilio, porque también en épocas extraordinarias quiere dictar el rumbo hasta la mínima operación.

1.2. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA SU CONCEPTO.

La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley, la administración pública para desarrollar:

- *.- Actividades que competen al Estado
- *.- O que son de interes general en momento dado
- *.- Atravez de organismos creados especialmente; para ello, dotados de:
 - *.- Personalidad jurídica
 - *.- Patrimonio propio
 - *.- Régimen jurídico propio.

CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS Descentralizados

Como personas jurídicas colectivas de derecho público, los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

1. Son creados, invariablemente por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, Decreto del Ejecutivo.
2. Tienen régimen jurídico propio.
3. Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
4. Denominación.
5. La sede de las ofocinas y dependencias y ámbito territorial.

6 Tienen órganos de Dirección, Administración y Representación.

7. Cuentan con una estructura administrativa interna.

8. Cuentan con patrimonio propio.

9. Objeto.

10. Finalidad.

11. Régimen Fiscal.

1. Son creados por un acto legislativo.

Los organismos públicos descentralizados son creados, bien sea por una ley del Congreso de la Unión, o por un decreto del Ejecutivo, y es a partir de que entra en vigor el acto que los crea, que surge su personalidad jurídica sin necesidad sin ningún otro procedimiento.

2. Tienen régimen jurídico propio.

Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que se puede llamar su ley orgánica, que puede ser bien una ley del Congreso o un decreto del Ejecutivo, que materialmente se puede considerar como ley, puesto que crea una situación jurídica general.

3. Personalidad jurídica propia.

La personalidad jurídica propia les es otorgada por el acto creador y difiere profundamente del sistema y de la teoría que en derecho civil y mercantil predomina sobre la creación de las personas jurídicas colectivas.(8)

4. Denominación.

La denominación, es la palabra o conjunto de palabras en el idioma oficial del Estado, que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares, sean federales, locales o municipales y , más aún, internacionales.

5. La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.

Es equivalente al domicilio de las personas físicas, pero es dudoso que pudieramos equipararlo, la sede es el lugar, ciudad, calle y número, donde residen los órganos de decisión y dirección y el ámbito territorial, los lugares en donde actúa el organismo descentralizado.

6. Organos de dirección, Administración y Representación.

Se puede tipificar a través de los siguientes conceptos:

a) Un cuerpo colegiado que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo.

(8) Artículo 8 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 1975, ordena "La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio"

b) Inmediatamente después, y en grado jerárquico subsiguiente se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal que tiene las siguientes funciones:

I. Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior.

II. Acordar, en algunos casos, con el titular del Poder Ejecutivo y cumplir sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con los del cuerpo colegiado.

III. Representa al organismo en todos los órdenes y tiene facultades de decisión y ejecución respecto a sus subordinados, viene a ser el funcionario ejecutivo del organismo, con todo los poderes jurídicos inherentes.

IV. Coordinarse con el funcionario que encabeza el sector respectivo y cumplir todas las disposiciones de agrupamiento sectorial.

7. Estructura Administrativa Interna.

La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.

8. Patrimonio Propio.

Los organismos descentralizados como consecuencia de tener personalidad jurídica cuentan también con patrimonio propio, patrimonio que rompe en su estructura y regulación con los principios del derecho civil. El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.

9. Objeto.

El objeto de los organismos descentralizados puede ser muy variable está supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación, puede abarcar:

- a) La realización de actividades que corresponden al Estado.
- b) La prestación de servicios públicos.
- c) La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado.
- d) La prestación de servicios administrativos.
- e) La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales.
- f) La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

10. Finalidad.

La finalidad que busca el Estado con la creación de esta clase de instituciones es siempre procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

11. Régimen Fiscal.

La mayoría de los organismos descentralizados, por las actividades propias de su objeto, están exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales (se discute si deben pagar impuesto predial). La práctica se ha orientado a reconocer que cubran los derechos de carácter federal y local.(9)

(9) Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A. México, 1981. pag. 204-213.

1.2.1. DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La descentralización administrativa es el paso decisivo y definitivo en pro del fortalecimiento del Estado, como un Estado multicentrado. La descentralización gubernamental ya existe: es un componente estructural del Estado. La descentralización administrativa es la tarea que se debe comenzar y al efecto realizarse una redistribución de las atribuciones entre la federación, de un lado, y las entidades federativas y las municipales, del otro.

Esta redistribución implica la transferencia de competencias, instituciones y recursos de la federación hacia las entidades federativas y a las municipalidades, y el incremento de la participación de éstas dos en las decisiones federales. A la República deben corresponder propiamente las siguientes competencias: Salvaguarda de la soberanía nacional y la representación de la misma; el impulso del desarrollo nacional; la rectoría de la economía, las áreas estratégicas y la eliminación de posibles desequilibrios regionales; ejecución de gran magnitud para el beneficio de la infraestructura para el desarrollo; prestación de servicios comunes a la República o relativos a bienes de interés nacional; energéticos y normas relativas a la explotación de los recursos naturales mediante concesión; lo relativo a dos o más entidades federativas cuando no sea posible ni su separación ni su asociación; regulación de los medios de comunicación masiva; la satisfacción de necesidades propias de la administración pública federal. De este modo, la federación haría lo que es relativo a la República como un todo, efectuando la descentralización administrativa por medio de las siguientes medidas:

Atribución a los estados y municipios de funciones que legalmente corresponden a la administración pública federal o que ésta ha asumido; leyes federativas cuya aplicación quede a cargo de las entidades federativas o las municipalidades, tales como las relativas a los asentamientos humanos, patrimonio cultural, medio ambiente, capacitación y adiestramiento de trabajadores, seguridad e higiene en el trabajo,

vivienda y protección del consumidor, participación de los estados y municipios en los programas federales, cesión total o parcial de organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos que actúen en su espacio territorial, incorporación de los estados y municipios como accionistas o miembros de los órganos directivos de los organismos descentralizados, fideicomisos o empresas de participación estatal que actúen en su territorio o cuyas ramas de actividad, aun no tocando su espacio territorial, le son de interés y beneficio; transmisión a entidades federativas y municipios de acciones de empresas privadas en manos del gobierno federal que operen o se encuentren domiciliarias en su territorio; establecimiento de obligaciones para los estados en la Constitución federal; definición legal de atribuciones que de hecho asumen autoridades federales, tales como la relativa al deporte, turismo, recreación y aspectos agropecuarios; redistribución de facultades fiscales, de la función social educativa y salud; transferencia de los recursos correspondientes y de la fuente de ingresos que garanticen su cumplimiento futuro; eliminación de las tendencias hacia la centralización administrativas, ahora en posibilidad de ser revertidas.

Por lo tanto, las facultades federales que pueden ser descentralizadas abarcan el fomento a la agricultura y la ganadería, así como el estímulo a la silvicultura y la pesca. Comprenden, asimismo, la organización de ejidos y la explotación de bienes comunales, regulación comercial y protección del consumidor, salvaguarda del medio ambiente y manejo de las aguas subterráneas. Deben incluirse también las facultades federales relativas a la creación de reservas territoriales para vivienda, la materia de reforma agraria, aguas superficiales, el turismo y la conservación del patrimonio cultural. La descentralización administrativa se puede realizar en dos etapas de las cuales en la primera se establecen convenios entre la federación, los estados y los municipios, para definir las esferas respectivas de cada cuál. La federación conserva las facultades de planeación, regulación y normación en tanto que las entidades federativas y las municipalidades asumen la ejecución y el manejo de los recursos financieros. En la

segunda etapa se realizan las reformas constitucionales respectivas y pertinentes a la descentralización administrativa.

Debido a ello la descentralización administrativa es la modificación de fondo de la organización del Estado nacional, con la simple aplicación del federalismo plasmado en la Constitución.

1.2.2. VIALIDAD DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La descentralización no es tarea nada fácil, sino todo lo contrario. La descentralización administrativa es una vía reformista de la transformación del Estado mexicano; por tanto, no tiene nada de revolucionaria y, sin embargo, puede ser sumamente radical.

Las experiencias históricas han enseñado que los Estados altamente centralizados son susceptibles de profundas reformas, cuando éstas ocurren a tiempo. También enseña que, aplicadas extemporaneamente o derivadas en el fracaso, las reformas se convierten más bien en movimientos revolucionarios. Alemania y España durante la primera mitad del siglo XIX constituyen testimonios del primer tipo; Francia de finales del siglo XVIII es testimonio de lo segundo.

Ni las revoluciones ni las reformas inspiran adhesiones inmediatas ni unánimes. Es más, las segundas pueden tener tantos enemigos como las primeras. Las reformas hechas en los Estados centralizados heredados por el absolutismo, fueron obstaculizadas por las aristocracias terratenientes, cuyos intereses eran afectados directamente.

En los Estados modernos capitalistas de la actualidad, en los que priva la idea del Estado burgués de derecho las reformas administrativas no son tarea fácil, mucho menos

en aquellos altamente centralizados. Inclusive en Estados federales la descentralización administrativa puede ser extraordinariamente difícil, cuando persiste una tradición centralista centenaria como ocurre en nuestro país. Por lo tanto, la descentralización debe estar avalada por una firme decisión de llevarla a cabo, teniéndose en mente la razón de Estado. La descentralización es una decisión trascendental en el tiempo porque afectará a las generaciones futuras; ello obliga a que se conciba al Estado en su dimensión natural de institución que, como hemos dicho, está fincada en la razón de Estado.

Ya que hablamos de la razón de Estado hay que decir que ella implica el conocimiento objetivo de la naturaleza del propio Estado, para entender su organización y funcionamiento. La descentralización, como vía reformista, es un cambio en la forma de un tipo general de Estado. No pretende cambiar de Estado, sino, cambiar el Estado. La descentralización es, al mismo tiempo, una re-estructuración del juego de fuerzas políticas de un país; es una nueva modalidad de "reglas del juego político", que rigen también nuevas formas del ejercicio del poder. En suma, descentralizar es una tarea desafiante, un reto que debe ser calculado.

La descentralización es viable siempre y cuando el camino seguido -la reforma- sea radical. Una reforma tibia es tan inútil como el no haberla iniciado. Puede ocurrir que la necesidad impela a la decisión, como pasa en México y, sin embargo, la decisión debe ser capaz de adelantarse y guiar a la necesidad para intentar controlar el proceso de descentralización. El cambio por vía de descentralización puede ser inducido, siempre y cuando se este a tiempo; hoy día aún estamos a tiempo, mañana no.

La descentralización administrativa sí es posible, la hipercentralización ya no. Quizá convendría atender a una idea de aquel gran liberal y federalista mexicano, José María del Castillo Velasco, que fungió como constituyente en 1857: "la centralización completa

solo podría existir bajo el dominio de un monarca absoluto y enervaría a no dudarlo las fuerzas del Estado y del individuo, debilitando al uno y al otro hasta hacerlos incapaces de proveer a su propia defensa. Tal centralización es enteramente inconcebible y verdaderamente impracticable conforme a las instituciones políticas de la República mexicana, formada de estados libres y soberanos en su régimen interior y que no tienen la facultad de ingerirse en la administración federal. (10)

Al pasar del tiempo hemos podido constatar la incompatibilidad entre el federalismo y la centralización en México. Por efecto de la centralización administrativa, el régimen federal existe más bien en el papel, que en el mundo de la realidad. Un país no puede pretender dar vida a una forma de régimen, como el federal, cuando la centralización dicta formas de vida distintas. Al no ser compatibles la centralización administrativa y el federalismo, el segundo se desvirtúa dando paso a una organización política centralizada. En suma, para que el federalismo viva, debe morir la centralización administrativa.

1.3. LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA CONCEPTOS E IDEAS.

La desconcentración es la atribución de facultades decisorias a una unidad, integrante de la administración que la crea, sujeta al control jerárquico de ésta; por lo tanto, la administración central puede desconcentrarse, la administración descentralizada funcional puede también desconcentrarse y la administración territorial igualmente puede desconcentrarse. La desconcentración es una modalidad de la organización para

(10) Castillo Velasco José María. Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano. Taller de la Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para mujeres, México, 1874. pag.34

facilitar y acercar la decisión o los servicios al administrado, quien los obtendrá en forma expedita, mejor informada, más justa y menos onerosa. Es la transferencia de órganos, decisiones, acciones, recursos y servicios ahí donde su presencia es directamente beneficiosa. (11)

La desconcentración, por principio de cuentas, debe entenderse como el proceso político-administrativo mediante el cual el gobierno federal induce, promueve y ejecuta acciones tendientes a reubicar geográficamente a unidades orgánico-funcionales con sus correspondientes recursos humanos, financieros, materiales, técnicos y de información, dotadas de cierto grado de autonomía de gestión técnica y administrativa; sin embargo, la consigna es que siguen dependiendo jurídica, presupuestal y jerárquicamente de las dependencias y entidades públicas. (12)

En casi todas las instituciones centrales o descentralizadas, existe una ficción de desconcentración y solo se crean meras oficinas de partes, unidades destinadas a recibir y enviar al centro los papeles, solicitudes y proyectos; la administración central continúa tomando todas o la mayoría de las decisiones.

El eficaz funcionamiento de las unidades desconcentradas de la administración federal, tratándose de la forma de Estado de este tipo, puede coadyuvar al debilitamiento de las entidades federativas al limitar su capacidad y poder, ante el peso de las

(11) Chanes Nieto José. Descentralización Política y Administrativa, Primera Edición, Ediciones I.N.A.P. México, 1986. pag. 46

(12) Salyano Rodríguez, Raúl. Descentralización Política y Administrativa, Primera Edición, Ediciones I.N.A.P. México, 1986. pag. 85

delegaciones o de las representaciones de la administración nacional dentro de su territorio.

La desconcentración es un fenómeno un poco complejo, implica el distanciamiento territorial de los órganos que forman parte de la misma dependencia y, por lo tanto, es un factor de reorganización por la alteración de la comunicación entre ellos. La desconcentración supone la radicación de los escalones jerárquicos superiores en la ciudad de México y la ubicación de los escalones medios e inferiores en varios puntos del territorio nacional.

En la centralización gubernamental el jefe del ejecutivo radica en la capital de la República; es natural que lo acompañen sus colaboradores inmediatos, los secretarios de Estado, y a éstos sus delegados más próximos: los subsecretarios. Obviamente, debe permanecer aquí el titular de los sistemas de apoyo, el oficial mayor, y su equipo de colaboradores: los diferentes directores generales de servicio. En la ciudad de México deben radicar, pues, los poderes de la Unión y la alta administración.

Las direcciones generales sustantivas pueden ser desconcentradas. Si recordamos que su vocación natural y su origen era la autonomía de gestión durante el siglo pasado, hay razón para que se les dote nuevamente de la capacidad de decisión y acción, y radiquen en la provincia. En las direcciones generales el problema de las distancias físicas se resolvería a través de programas de la cibernética y la informática.

Las direcciones generales representan en ejemplo típico de lo que puede ser una dependencia desconcentrada. Sin embargo, otras unidades administrativas podrían seguir también esta vía. Tal es el caso de las instituciones de estudio e investigación de las secretarías de Estado y dependencias paraestatales, así como las bibliotecas de las mismas, que se podrían reunir en un solo lugar y poder realizar sus actividades,

conjuntamente. Ellas se podrían agregar a los centros de documentación y los archivos oficiales, indispensables para los trabajos de investigación.

Por otro lado, la desconcentración es un factor coadyuvante para la descongestión de la República. Es una ventaja enorme el impacto positivo que hará para la provincia; la desconcentración ayuda indirectamente a la ciudad de México, y puede ser beneficio directo a las entidades federativas.

La desconcentración, en última instancia, sería el paso inmediato a un objetivo superior: La descentralización administrativa.

1.3.1.LA DESCONCENTRACION COMO EFECTO DE LA CONCENTRACION.

Durante los últimos 20 años, la acumulación de publicaciones, documentos, estudios e inclusive tesis sobre los problemas que afronta la ciudad de México, nos ha permitido conocer la magnitud del problema, y sin lugar a dudas han predominado tres tipos de análisis: los demográficos, los económicos y aquellos de aspecto político, ideológicos y culturales.

De alguna manera todos estos estudios concuerdan en el siguiente problema: la ciudad de México es el centro de las decisiones político-administrativo del país; ha sido el principal mercado nacional, el centro de todas las comunicaciones, dotada de una infraestructura privilegiada que estimulan a las empresas productoras de bienes y servicios que la transforman en la fuente principal generadora de nuevos empleos. Por su propia dimensión, la aglomeración urbana ofrece alternativas de trabajo informal no calificado (todo lo que se hace en la calle), demanda recursos, decisiones, etc.

La concentración de la inversión y gasto federal en esta área que contribuye a generar "economías externas", propicia que las empresas, al hacer uso de la infraestructura urbana existente, disminuyan su costo de producción lo que concentra, a su vez, poder y decisiones.

Por la forma que se organizó y operó el sistema financiero y bancario, hasta antes de su nacionalización, el acceso al crédito, la realización de las operaciones de pago, la asistencia financiera y las transferencias de recursos se concentraron en la ciudad de México. Estas ventajas se tradujeron a su vez, en la concentración del "talento empresarial". Aquí también existen las mejores condiciones para el desarrollo de la ciencia y de la cultura.

Se trata entonces de un problema circular que vuelve sobre sí mismo. Concentrar el poder y decisiones es concentrar actividades y ventajas. La distorsión ha llegado a hacer la historia de la ciudad de México con la del país.

Cuando se analiza el problema de la concentración en la ciudad de México desde el balcón de enfrente, es decir, a través de los factores de "expulsión", los resultados son semejantes: falta de financiamiento para desarrollar las regiones, la salida de hombres empobrece aún más a las zonas rurales. A una disponibilidad fija del recurso tierra y lenta incorporación de cambio tecnológico en las actividades agrícolas, corresponde un acelerado proceso de expulsión de fuerza de trabajo. Las áreas de predominio de las tradicionales actividades agrícolas aceleran la presión sobre la tierra y el deterioro físico de los terrenos. En suma, por razones económicas y culturales, el campo se abandona. Esta población es la que llega a la ciudad de México, encuentra "actividades puente", se ubica en asentamientos periféricos o en el centro de la ciudad y cierra el círculo de la concentración.

1.3.2. EL PROBLEMA DE DISTRIBUCION DE RECURSOS.

Desde cualquier punto de vista, enfrentamos un problema de distribución de recursos: humanos, financieros y también de decisiones. Por otro lado hay que modificar las formas de operar de los mercados, de las instituciones. Todo ello, sumado, es lo que engloba el proceso de descentralización. Tarea compleja que implica, por lo menos, actuar simultáneamente en frentes diferentes: reformas jurídicas, impulso al desarrollo regional, modificación de los mecanismos de asignación del crédito, un esfuerzo importante de descentralización y desconcentración de facultades de decisión. Acciones sincronizadas, complementarias, para que puedan reforzarse entre sí y crear nuevas inercias que contrarresten el esquema de concentración territorial.

Todas las acciones de concentración han tenido presentes las interrelaciones entre el desarrollo rural, la desconcentración territorial de la industria, la reorientación de las migraciones, la disponibilidad inmediata de servicios e infraestructura de otras ciudades, las condicionantes que plantea la política económica de corto plazo, las prioridades sectoriales y de desarrollo de actividades estratégicas, la reorganización de la administración pública, el uso del crédito, el aprovechamiento de los recursos agua y suelo, y la participación de los sectores, grupos sociales, grupos de interés, trabajadores, en las acciones de descentralización; puesto que el esfuerzo es de tal magnitud que no puede ser llevado a cabo unilateralmente por el gobierno y es necesario concertar y convenir decisiones de fondo con la sociedad, para que ésta se lleve a cabo.

CAPITULO II

EL CENTRO Y LAS REGIONES EN LA HISTORIA MEXICANA

2.1 EL PASADO LEJANO

La conquista de México mostró que las relaciones entre el centro político del imperio mexicana y las regiones estaban plagadas de tensiones, que los conquistadores explotaron para beneficio de su gran proyecto. Poco después en el México colonial creció la tensión entre la voluntad centralista de las autoridades de Madrid y la ciudad de México y los esfuerzos de los intereses locales —españoles, criollos e indígenas— por mantener y aumentar el margen de su autonomía. En esta especie de guerra no declarada—pero nunca concluida— entre el centro y región, lo abrupto de la geografía y las grandes distancias jugaron a favor de los intereses locales, lo mismo que la debilidad relativa de la Corona, siempre necesitada de recursos y con un ejército escaso. Por lo demás, el choque constante entre los grupos, clases y razas locales, así como la legitimidad de la Corona frente a todas las otras formas de autoridad, favorecieron el interés del centro.(13).

Las reformas borbónicas del siglo XVIII representaron en cierto, un avance sustantivo, casi un triunfo, del centro sobre la periferia, aunque la redistribución de poder—que buscaba extraer más recursos de la Nueva España para las empresas políticas de la

(13) Colin M. MacLachlan y Jaime E. Rodríguez O. *The Forming of the Cosmic Race. A reinterpretation of Colonial Mexico*, Berkley, University of California Press, 1980. pag. 87-91.

metropoli—tuvo sus costos: grupos muy poderosos (comerciantes, terratenientes e iglesia) se sintieron injustamente afectados por la Corona.(14). Esta concentración del poder en manos de las autoridades centrales del Estado Español tuvo un final muy abrupto con la declaración de la independencia de México en 1821. El relativo consenso que se había logrado entre las clases dirigentes a raíz de la lucha contra la rebelión social iniciada por Hidalgo empezó a desmoronarse. Una de las manifestaciones de la pérdida de cohesión del sistema político de la recién formada nación mexicana, fue la tendencia al regionalismo y a la apertura entre el centro y la periferia. La más dramática de estas manifestaciones de regionalismo agudo fue la separación de las provincias de América Central a la caída del imperio de Iturbide.

Una vez proclamada la República solo el gobierno de Guadalupe Victoria, apoyándose en los empréstitos británicos, pudo mantener una semblanza de orden y unidad. Inmediatamente después que estalló abiertamente la disputa entre la élite por imponer las reglas básicas de una nación que apenas apenas existía en la forma. Esta disputa tuvo múltiples ángulos, pero uno de los más salientes fue el conflicto entre los intereses locales y un centro muy débil, casi sin recursos económicos y con una inestabilidad crónica, cuyo mejor indicador es que entre 1829 y 1876 hubo 36 personas que ocuparon el cargo de presidente. Visto desde el centro, el Estado nacional fue un mero embrión, un proyecto, durante el medio siglo que siguió a la independencia.

El problema mexicano se repitió, con variantes, en prácticamente todo el resto de la América española. Al desplomarse las estructuras del imperio, ninguna de sus partes

(14) David A. Brading, *Miners and Merchants in Bourbon Mexico 1810* Cambridge, Cambridge University Press, 1971, pag. 96-98

contó con los requisitos materiales o de otra índole para dar forma a un Estado nacional moderno. En toda Hispanoamérica la "cuestión regional" se volvió un asunto para resolver, y con mucha frecuencia un asunto de vida o muerte.(15)

En México, las fuerzas centrifugas llevaron a la separación de la gran provincia de Texas, que se consolidó como resultado de la guerra entre México y los Estados Unidos. En esta guerra (uno de los momentos más difícil para México en el siglo XIX) no todos los estados de la República dieron su apoyo al gobierno central; algunos fueron meros espectadores de la derrota mexicana, justamente por que valoraron más los intereses regionales que los supuestamente nacionales. Casi inmediatamente después del conflicto con Estados Unidos, la guerra de castas en Yucatán llevó a la élite criolla de la península a buscar su salvación en la protección de Estados Unidos o de Europa. Esta decisión no tuvo consecuencias reales, pero en otras circunstancias bien pudiera haber terminado en la separación definitiva de la lejana Yucatán.

2.2.1. EL PROYECTO LIBERAL Y SUS CONSECUENCIAS

La guerra de reforma y la derrota del proyecto imperial de Francia, los conservadores y Maximiliano de Habsburgo, abrieron por fin las puertas a la ejecución del proyecto nacional del grupo liberal. Rápidamente las masas salieron de la escena política (de todos modos, no habían entrado de manera tan completa como lo habían hecho al inicio de la guerra de independencia) y el gobierno central —comprometido con el federalismo y la división de poderes, pero con una vocación presidencialista innegable— empezó el

(15) Marco Palacios, *La Unidad Nacional en América Latina. Del Regionalismo a la Nacionalidad*, El Colegio de México, México, 1983 pag. 96 y 97.

difícil, accidentado pero irreversible proceso de imposición del proyecto nacional por sobre los intereses y resistencia de los caciques y grupos de poder locales. El fusilamiento por los liberales del "hombre fuerte" de Nuevo Leon, Santiago Vidaurri, se puede tomar como símbolo de la determinación presidencial de amoldar y subordinar los intereses políticos locales a los nacionales.

La creación del Estado nacional que pretendían los liberales, dependía no solo de su voluntad política y capacidad para frenar e invertir las tendencias centrifugas alimentadas por decenios de lucha civil y anarquía, sino también de las posibilidades de crear las bases materiales del nuevo Estado.

En 1867 la base social de México seguía siendo indígena y, por lo tanto, muy alejada de las prácticas políticas liberales. De los casi ocho millones de habitantes que poblaban México entonces, la mitad o quizá más, podían considerarse indígenas, es decir campesinos sin conciencia nacional, que hablaban numerosas lenguas, pero apenas conocían el español, que vivían en pequeñas comunidades, parcialmente dependientes de una economía de subsistencia, pero también proveedores de mano de obra para lo que había de economía de mercado (haciendas y minas, principalmente). El segundo grupo en importancia numérica eran los mestizos, habitantes de los grandes pueblos y ciudades, que llenaban las filas de los artesanos, los pequeños comerciantes, los burócratas, el ejército y varios puestos políticos. En la cúspide de la pirámide se encontraban los criollos, que además de ocupar puestos altos políticos y militares, formaban el grueso de los grandes propietarios y comerciantes. Finalmente, un reducido grupo de extranjeros participaban en la dirección de la débil economía moderna y por lo tanto, de la forma de vida de los criollos. (16)

(16) Molina Enriquez Andrés. Los Grandes Problemas Nacionales, Imprenta de A. Carranza e Hijos, 1909 México. pág. 34

Esta estructura social racial-clasista había dado como resultado una notable fragmentación de la sociedad mexicana que era el caldo del cultivo del regionalismo. Prácticamente todos los líderes políticos nacionales de la época, —liberales o conservadores— lamentaban el atraso de la economía y sociedad mexicanas, pero sabían que era difícil superarlas en corto plazo. Teóricamente la inmigración y la educación eran dos de las soluciones para dar contenido al proyecto nacional, pero ninguna realmente se puso en práctica. La economía, que hubiera podido actuar como un agente dinámico del cambio social, carecía de dinamismo. El ingreso nacional era entonces menor que a principios del siglo(17). La minería, el lazo principal con el mercado mundial, aún resentía los estragos causados por la guerra de independencia y las constantes luchas internas que habían precedido al triunfo liberal.

Desde la perspectiva cultural, la fragmentación y heterogeneidad social de México, aunadas al regionalismo, fueron obstáculos formidables para crear una conciencia nacional efectiva. Los símbolos que antaño habían unido a los habitantes de la Nueva España, habían desaparecido o habían perdido fuerza, en particular la Corona y la Iglesia católica. Para la mayoría de los habitantes del México de mediados del siglo XIX, los símbolos con que los líderes liberales pretendían reemplazar a los antiguos —derechos del hombre, ciudadanía, democracia, nación, progreso, etc.— carecían de significado. Las lealtades básicas del mexicano común al iniciarse la segunda mitad del siglo XIX eran, además de la religión católica, las que tenía hacia la comunidad local y la región.(18)

(17) Coatsworth John, *Obstacles to Economic Growth in Nineteenth-Century México*, *American Historical Review*, 1978, pág. 82

(18) González Luis, *La República Restaurada. La Vida Social*, Daniel Cosío Villegas Editorial, México 1957. pág. 76 y 77.

Los triunfadores de 1867 intentaron resolver el problema de la creación del Estado nacional mexicano, combinando el liberalismo económico con el autoritarismo político. Uno de los líderes de ese proceso lo justificó al principiar el siglo XX: fué necesario posponer el desarrollo político para crear las bases matariales en que sostenerlo. (19)

El período dominado por Juárez (1867-1872) se caracterizó por la lucha constante entre el ejecutivo y los otros dos poderes federales, más el conflicto entre el centro y los caciques locales. El período dominado por Porfirio Díaz (1876-1880 y 1884-1911) vió el triunfo definitivo y total de la presidencia sobre los poderes legislativo y judicial, y del gobierno federal sobre los gobiernos de los estados y las fuerzas regionales. En los estados también, tuvo lugar la subordinación de las legislaturas, aparatos judiciales y los "hombres fuertes" locales en favor de los gobernadores. La Constitución liberal, democrática y federalista de 1857 se mantuvo vigente, pero antes de que terminara el siglo XIX era mera forma vacía de contenido.

La tarea básica del presidente Juárez consistió en hacer frente a las divisiones internas de la coalición liberal, que en más de una ocasión terminaron en rebeliones abiertas. Igualmente le fue necesario empezar a minar el poder del ejército y de los grandes caciques locales. A la muerte de Juárez, la disputa por su sucesión se resolvió al viejo estilo; en 1876 una rebelión militar triunfante puso al frente del gobierno mexicano al general Porfirio Díaz y eliminó definitivamente a sus dos rivales: José María Iglesias y Sebastian Lerdo de Tejada.

(19) Sierra Justo. La Evolución Política del Pueblo Mexicano, México, Fondo de Cultura Económica, 1950 pag. 33.

Durante el segundo período presidencial de Díaz (1884-1888), se fraguaron las bases de la dictadura liberal y oligarquica que sólo llegaría a su fin en 1911. Fue entonces cuando la presidencia se impuso sobre el legislativo hasta desterrar cualquier oposición de las cámaras. Con el Congreso subordinado a la voluntad del poder Ejecutivo, el poder Judicial perdió la poca autonomía que aún conservaba. Después de 1888 las elecciones se llevaron a cabo puntualmente, pero en ningún caso sirvieron para decidir nada porque la oposición nacional simplemente desapareció, y la local fue manejada por Díaz para frenar los arrestos de independencia que aún quedaba en algunos gobernadores. El gobierno de los liberales terminó en una dictadura personal larga y centralista.

La dictadura porfirista limitó considerablemente el poder político de los grandes caciques regionales; un golpe mortal a la autonomía de los hombres fuertes de los estados fue la abolición de su principal fuente de ingresos: las alcabalas. A cambio de la aceptación de los estados de esta medida tendiente a facilitar los flujos comerciales entre las regiones, a fin de dar forma a un verdadero mercado nacional, el gobierno del general Díaz aceptó de buen grado que gobernadores y caciques aumentaran sus fortunas personales participando como empresarios de la modernización de la economía. Es verdad que no todos supieron o pudieron hacer uso de tal oportunidad, pero los más prudentes e inteligentes cambiaron la disminución de su autonomía local por la participación sustantiva en los beneficios que trajo consigo la estabilidad política y la modernización de la economía. Luis Terrazas, político liberal y el mayor terrateniente de la época, puede ser símbolo de la relación que finalmente se estableció entre Díaz y las fuerzas locales.

A comienzos del siglo XX, el poder del general Díaz alcanzó su punto culminante. La oposición legal no existía y la oposición clandestina aún no se fortalecía. Para ese momento, el esfuerzo de modernización económica ya había dado frutos. Entre 1877

y 1910, el producto bruto de México en términos reales aumentó en 3.2 veces. En ciertas ramas de la economía -sobre todo en las más modernas- el avance fué aún más notable. Así, por ejemplo, la red ferroviaria aumentó de 893 a 19 205 kilómetros, el valor de la producción de plata pasó de poco menos de 25 millones de pesos a más de 85 millones, y se inició la producción de metales industriales tales como el cobre y el plomo. Los puertos se ampliaron, surgió por primera vez un sistema bancario digno de tal nombre y las exportaciones aumentaron de 60 millones de pesos en 1877 a 270 millones en 1910. La industria textil, principio tradicional de la revolución industrial se modernizó.

La base principal de apoyo interno, fué la pequeña pero poderosa oligarquía terrateniente. La gran hacienda incrementó su extensión y riqueza con la adquisición de las tierras expropiadas a la iglesia por los liberales, de las expropiadas a las comunidades indígenas y el traspaso de terrenos nacionales. Se calcula que para 1910, entre el 82% y el 97% de los jefes de familia clasificados como campesinos no eran propietarios de tierra alguna (20). Sin embargo, el corazón de la economía moderna -ferrocarriles, minas, banca, electricidad y petróleo- no estaba en manos nacionales sino de capital extranjero, cuya relación básica no eran con los poderes locales o estatales sino con el gobierno central. El capital extranjero y la presidencia establecieron una relación de mutua conveniencia, que facilitó la subordinación de los gobiernos estatales a la autoridad del centro.

(20) González Navarro, Moises. Estadísticas Sociales del Porfiriato 1887-1910, México. Dirección General de Estadística. 1956 . pág. 40-41.

2.2.2. LA REVOLUCION.

La destrucción dramática y rápida de la dictadura de Díaz en mayo de 1911, fecha en que el viejo dictador renunció al poder obligado por el triunfo de las fuerzas revolucionarias, se debió en gran parte a la incapacidad del régimen de transformar sus estructuras para acomodar a nuevos actores políticos y al estallido de viejos rencores de las oligarquías locales. Efectivamente, la notable modernización económica creó una clase media para la cual no hubo lugar en el arreglo político porfirista, como tampoco lo hubo para la clase obrera que empezaba a surgir a la sombra de ferrocarriles, minas, fundiciones y fábricas textiles. Ni que decir que el campesino o el pequeño propietario no tuvieron ningún tipo de representación. Dentro de la oligarquía misma hubo sectores descontentos, porque sólo un puñado de favoritos -especialmente aquellos del llamado grupo "científico", cuya cabeza era el secretario de Hacienda- monopolizaron los puestos del poder. La renovación de las élites brilló por su ausencia en la dictadura porfirista.

La revolución mexicana de 1910 se inició casi exclusivamente como un movimiento que reivindicaba los derechos políticos destruidos por la dictadura. No fue accidente que su líder, Francisco I. Madero, fuera hijo de una familia muy poderosa de Coahuila y que sentía que el presidente Díaz le había negado el reconocimiento político que merecía. Es por el carácter de clase alta y media del liderazgo que las demandas iniciales de la revolución se concentraron en cambios políticos, no en la estructura social. El carácter regional del movimiento se hizo evidente desde el principio, al grado que en la historia actual mexicana se habla no de una revolución, sino de varias, que ocurrieron simultáneamente.

Las "revoluciones" de la Revolución mexicana llevaron a la desintegración total del antiguo sistema político. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió después de

consumada la independencia, esta vez no hubo el peligro de una destrucción parcial o total del Estado nacional. El porfiriato había logrado establecer y consolidar los requisitos mínimos para que México pudiera capear la tormenta revolucionaria sin que los regionalismos que afloraron se transformaran en movimientos de secesión.

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

Para cualquier observador de los acontecimientos mexicanos, el aspecto dominante a partir de 1913 fue la fragmentación política de México. Demandas, intereses y culturas diferentes chocaron una y otra vez con gran ferocidad. Los ejércitos norteros tuvieron poca simpatía por los revolucionarios del sur pese a ser ambos de extracción popular. En Chihuahua, por ejemplo, la demanda por la tierra era relativamente débil, pero en Morelos, con densidad demográfica diferente, era el motor principal de la lucha. Al final, la fuerza política encabezada por Venustiano Carranza y la militar por Alvaro Obregón, se impusieron sobre sus rivales, y aunque su control nunca fue total, pudo echar las bases de una hegemonía que dura hasta nuestros días.

A partir del triunfo del movimiento de Agua Prieta en 1920, la violencia desatada por la Revolución empezó a menguar, pero no desapareció en un par de decenios. En algunos momentos de la guerra cristera (1926-1929), la ferocidad de la lucha fué similar a la que hubo en los peores momentos del decenio anterior. Sin embargo, políticamente

las características de este período es la reconstrucción del poder central. Los años veinte fueron el momento de esplendor de los llamados "caciques revolucionarios", hombres fuertes locales que con apoyo de ejércitos propios y organizaciones de masas, se transformaron en los verdaderos detentadores del poder. El gobierno federal más que controlarlos negociaba con ellos y en los momentos críticos dependía de ellos.

No obstante lo precario que parecía entonces el poder presidencial, el gobierno central fué echando las bases institucionales para ganar terreno frente a todas las otras fuerzas, locales o nacionales. El ejército federal se profesionalizó, se creó una red de estructuras económicas y legales (Banco de México, Comisión Nacional de Irrigación, Comisión Nacional de Caminos, Ley Federal del Trabajo, etc.) que permitieron la penetración mas profunda del Estado en la sociedad civil y que, entre otras cosas, le servirían para destruir en el futuro, si no el caciquismo, si su autonomía, dentro de estas instituciones destaca, por sobre el resto el Partido Nacional Revolucionario (PNR) que surgió en 1929. Este partido sería la gran innovación política del nuevo régimen, la maquinaria que sustituiría al poder personal de los caudillos y establecería una disciplina férrea sobre "la familia revolucionaria" y sus aliados. Se trata de un partido que nació no para luchar por el poder, sino para administrarlo sin compartirlo.

2.2.3 EL PASADO CERCANO

El proceso de centralización revolucionaria llegó a su punto culminante en el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas. Fué este el momento de gloria del populismo mexicano. La política de masas del cardenismo institucionalizó a obreros y campesinos organizados como actores políticos legítimos y centrales del nuevo sistema. Esta organización tuvo dos grandes centrales de carácter nacional: la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM). La reforma

agraria y el apoyo abierto del gobierno a las demandas de los obreros hicieron que la lealtad de ambas organizaciones se centrara en la presidencia, pues de ella dependía, en gran medida, el éxito o fracaso de sus acciones y demandas. Cárdenas usó éstas organizaciones, el ejército y el partido oficial (el PNR se había transformado en Partido de la Revolución Mexicana) como arietes para la destrucción de todas aquellas fuerzas, locales o nacionales, que obstaculizaban la erección de la presidencia y el gobierno federal como fuentes principales y siempre decisivas de la vida política mexicana(21). El autoritarismo contemporáneo de México quedó establecido en sus rasgos esenciales, al concluir el sexenio de Lázaro Cárdenas. Este autoritarismo reconoce y acepta los intereses locales pero sólo en la medida que no se contra ponga a la lógica y el proyecto político diseñado y puesto en práctica por el centro.

En 1940 resultó claro que ningún cacique ni gobernador podía subsistir contra los deseos del presidente. También fué obvio que ningún grupo empresarial, por fuerte que fuera localmente, podía poner en duda las directrices presidenciales, como quedó demostrado al concluir el enfrentamiento entre el presidente Cárdenas y los empresarios de Monterrey. Finalmente la derrota política de Juan Andrew Almazán, en 1940, dejó en claro que ningún general podría aspirar a contravenir los deseos presidenciales basandose en el control de algunas zonas militares y alianzas locales.

A partir de 1940, el centralismo mexicano no sufrió modificaciones sustantivas; simplemente se afinó y llegó a sus últimas consecuencias 40 años más tarde. Si algo positivo se puede decir de este proceso es que, frente a las heterogeneidades locales,

(21) González Luid, Historia de la Revolución Mexicana. Período 1934-1940. México, El Colegio de México. 1981. pág. 79.

frente a las insuficiencias materiales y las presiones externas creó y mantuvo el Estado nacional. Pero también cegó la democracia, la iniciativa local y trajo ineficiencias y distorsiones monstruosas, que hoy son más obstáculo que apoyo para el desarrollo sano del Estado mexicano.

CAPITULO III

EL FEDERALISMO MEXICANO Y LA DESCENTRALIZACION

3.1 EVOLUCIONES RECIENTES

La descentralización no es un fenómeno nuevo, pero recientemente se ha convertido en tesis universal. La universalización del reclamo descentralizador ha contribuido a la crisis de la teoría constitucional, que clasifica los sistemas en federales y centrales.

La ausencia de univocidad del término federalismo no ha sido ajena a la crisis en que ha caído este sistemas de distribución de competencias. Sólo el repaso de los trabajos que ha promovido el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de México sobre Canada, Argentina, Brasil, Venezuela, Colombia, Estados Unidos, Centroamérica, Rusia y la India, hace ver las dificultades a las que se enfrenta quien pretenda construir un esquema federal con validez teórica universal. Se alzan diferencias de tal hondura entre los distintos sistemas, que desalientan al constitucionalista.

A esa realidad han de añadirse las nuevas modalidades que José Gamas Torruco identifica: federalismo coordinado, cooperativo y orgánico. Sin ignorar que la polémica conceptual ha generado una amplia y generosa bibliografía, nos acogemos a la autoridad de Mouskheli, que dice: El Estado federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado: que se compone de colectividades-miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitución al y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de ese modo de todas las demás colectividades públicas inferiores.

El mismo jurista vincula federalismo y descentralización, señalando que aquél es forma superior de ésta y que a través de las diferentes modalidades de la descentralización, un sistema unitario puede acabar por transmutarse en federal.

La descentralización en sentido lato, debe verse también como un proceso tendiente a trasladar la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en la capital estatal hacia órganos que se hallan en el interior del país, sean estos o no constituidos de esos órganos nacionales. Así, se incluye la descentralización en sentido estricto, a la descentralización territorial y a los órganos delegacionales.

Ese proceso, puede dar lugar a la transferencia de competencias a otras personas públicas (en México a estados y municipios), a la creación de personas morales o bien al establecimiento con criterio regional de órganos periféricos no personificados.

La descentralización así concebida está estrechamente vinculada al concepto región. Los regionalismos pueden conducir a la formación de esquemas federales o simplemente, a sistemas descentralizados con o sin colectividades territoriales.

La región es una entidad social integrada históricamente en tanto que las regionalizaciones son convenciones técnicas que responden a fines de eficiencia.

Ante la región pueden asumirse varias posturas políticas e ideológicas: hacerla base de la definición de circunscripciones o, por el contrario, tratar de erosionarla con fines de identidad e integración nacional; dotarla o no de personalidad jurídica o bien transformarla a mera persona administrativa o elevarla al rango de persona política.

En nuestro país, el federalismo tuvo su origen en las diputaciones provinciales instituidas por la Constitución de Cadiz de 1812 y éstas, a su vez, tomaron en cuenta las regiones formadas bajo el régimen colonial.

La carga ideológica e histórica del término federalismo, sabe de las luchas que sostuvieron sus partidarios con los centralistas, ha impedido que aflore en México la región como entidad social e histórica. Muy recientemente han aparecido las regionalizaciones en su dimensión de circunscripciones administrativas.

En nuestro régimen constitucional solo hay cabida para tres tipos político-territoriales: la federación, las entidades federativas (estados y Distrito Federal) y los municipios; puesto que los territorios, a partir de 1974, acabaron por desaparecer del mapa constitucional. Así, las regiones no tienen relevancia constitucional ni poseen personalidad jurídica y entidad político-territorial.

Asimismo, esa carga que conlleva el federalismo, hasta hace pocos años, hizo innecesario el manejo de la expresión descentralización.

Las piezas básicas son el Estado federado que pactó y refrendó la creación de la federación, y el municipio, institución local que se estructura a partir de las prescripciones de la Constitución general.

La federación mexicana se levanta sobre la idea de la solidaridad esto es, sobre el quehacer común de las entidades dirigido al logro de fines comunes. La solidaridad lleva a la reconstrucción de la vida institucional de las entidades, al apoyo recíproco y a la unión y a medidas correctivas de desigualdades regionales.

Los fines comunes están constituidos por el desarrollo equilibrado y nacionalista. La solidaridad impone a las entidades y a la Unión la obligación de contribuir al desarrollo nacional y su derecho a obtener beneficios y el que las deficiencias sean suplidas con la ayuda del resto de las entidades y al concurso de los poderes nacionales.

Conviene recordar que la descentralización en nuestro régimen constitucional puede evolucionar a través de dos vías, que pueden usarse independiente o conjuntamente: la legislativa y la convencional.

La primera (legislativa) consiste en la redistribución de competencias a través de reformas a la Constitución general, a fin de ampliar las atribuciones de los estados y reducir, correlativamente, las de los poderes de la Unión. Esa vía se ha usado escasamente desde que se iniciara el proceso de reversión de la federalización o sea desde la década pasada. Por contra, un exámen de las tendencias que subyacen en reformas y adiciones que han tenido lugar, lleva a reconocer que la competencia federal se ha ensanchado dramáticamente. (22)

Es en la materia sanitaria en donde se ha dado el caso más señalado de descentralización por vía constitucional. Mediante la adición del párrafo tercero del artículo 4º constitucional se establece el carácter concurrente de esa materia: "toda persona tiene derecho a la protección de la salud".

"La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución". (23)

Ese párrafo, como lo hizo el citado artículo 73 en su fracción XVI, implica según Felipe Tena Ramirez, una verdadera delegación constituyente al legislador ordinario, pues será éste y no la Constitución quien reparta la competencia entre la federación y las entidades federativas.

Los sucesivos códigos sanitarios de los Estados Unidos Mexicanos, que debieron distribuir la materia entre los dos niveles de gobierno, acabaron por federalizarla casi en

(22) Valadez Diego. La Constitución Reformada en "Los Derechos del Pueblo Mexicano". Manuel Porrúa S.A. Librería 1979. México. pág. 120

(23) Soberón Guillermo, et alius. Derecho Constitucional a la Protección de la Salud, Miguel Porrúa Editorial 1983. pág. 38

su totalidad. La adición de 1983, para revertir el proceso federalizador, explicitó el carácter concurrente de esa materia.

La otra vía de la descentralización la constituyen los convenios de coordinación que celebran el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados. Esos instrumentos convencionales redistribuyen el ejercicio de la competencia administrativa, que no la legislativa, que otorga la Constitución federal. Es recomendable que la utilización de esos instrumentos fuera prevenida en la propia Constitución, por tocar la distribución de competencias y afectar a los particulares que deben conocer quien es la autoridad competente.⁽²⁴⁾ Esa fracción dispone que "la federación y los estados, en los términos de ley, podran convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

La fracción proporciona la base constitucional al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a un buen número de ordenamientos secundarios, que institúan los convenios en materia electoral, educativa y fiscal.

Ese precepto establece que "el presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los gobernadores de la federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o

(24) Ruis Massieu José Francisco. La Naturaleza Jurídica del Convenio Unico de Coordinación. I.N.A.P. del Estado de Guerrero, 1981. pág. 58

la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas”.

A partir del Convenio Unico de Coordinación y después Convenio Unico de Desarrollo, instituido el 5 de febrero de 1977, la vía convencional se consolidó como el instrumento idóneo para dar impulso a la descentralización en el corto plazo.

En la actualidad, la descentralización se mira, ciertamente con justicia, como una modalidad del proceso de vigorización del federalismo, esquema de gobierno irrevocablemente instituido a nivel constitucional desde la generación liberal, pero persistentemente vulnerado por la dinámica histórica. Durante las primeras décadas de este siglo hubo la necesidad de descentralizar los procesos administrativos y sociales y ello llevó a la instauración de agencias regionales (delegaciones y representaciones) y más tarde a un plantamiento más moderno y sistemático, tendiente a lograr un mayor equilibrio en las relaciones entre los poderes de la Unión y los poderes locales. Esto último es más claro a partir de la década de los sesentas.

Desde la década de los setentas se ha acelerado el fortalecimiento del federalismo a través de una distribución más equitativa de los recursos fiscales y de mecanismos de participación de la instancia estatal y municipal en procesos federales.

A pesar de que la preocupación por reivindicar el pacto federal, en sus distintas expresiones, se ha conservado durante varios lustros, ha de reconocerse que subsistieron durante largo tiempo problemas de carácter teórico y práctico, que no permitían optimismo en torno al ritmo, a la dirección y las perspectivas de la descentralización.

Desde la perspectiva meramente administrativa se identifican tres modalidades básicas de descentralización administrativa, desde el punto de vista orgánico: la

delegación regional, la desconcentración regional y la descentralización en sentido estricto.

La delegación regional es el establecimiento de órganos revestidos de facultades que son ejercidas en determinada circunscripción y bajo el poder jerárquico del delegante. Este puede ejercer directamente esas facultades cuando lo estime conveniente.

La desconcentración regional es el establecimiento de órganos administrativos desconcentrados que poseen autonomía técnica para el uso, en determinada circunscripción, de las facultades que le fueron concedidas por el superior. El poder jerárquico se mitiga y el superior no puede ejercer directamente las facultades desconcentradas.

Los actos emitidos podrán ser anulados, modificados o sustituidos por el superior.

La descentralización en sentido estricto consiste en la transferencia a la administración pública local de facultades y con ellas programas y recursos, que son ejercidos bajo la tutela del órgano que las traspasa. El órgano que recibe las facultades (estado, municipio) posee su propia personalidad y su patrimonio, así como autonomía política y no se halla bajo el control jerárquico del transmisor.

A través de la tercera modalidad, el Estado tiene dos tipos de competencia: la propia, que posee conforme a las prescripciones del poder constituyente, y la que le es transferida por ministerio de un convenio. El ejercicio de la primera es libre respecto del ejecutivo federal, y en la segunda esta sujeto a lo convenido con la federación.

Otra diferencia debe tenerse en cuenta: la primera competencia es igual en todos los estados, puesto que se está al principio de igualdad competencial que contiene el pacto federal, y la segunda puede no serlo, ya que se trata de instrumentos de uso potestativos, casuístico y gradual.

Esta última modalidad es la contemplada en la fracción X del artículo 115 de la Constitución general.

Es importante señalar que ha de cuidarse que la descentralización por vía convencional no merme el carácter coextenso del federalismo mexicano. En todo caso, en las controversias que se den con motivo de la interpretación y cumplimiento de los convenios, se deberá estar a la solución que consagra el artículo 44 de la Ley de Planeación: El ejecutivo federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven”.

“De las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 105 de la Constitución General de la República”. Se sigue así la solución contenida por la Ley de Coordinación Fiscal.

3.3.1. EL NUEVO MUNICIPIO MEXICANO

La postura que consagra desde 1971 el artículo 115 de la Constitución de Querétaro y que encuentra un precedente directo en las adiciones que se hicieron en 1914 a la Constitución de 1857, se puede sintetizar así: el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados que componen la federación. El municipio es una persona moral de derecho público, es una entidad de descentralización política y administrativa, un ente político-administrativo territorial.

El municipio mexicano no está sujeto a las potestades jerárquicas de los poderes nacionales ni estatales, sino únicamente a un poder de tutela que ejercen los congresos locales.

Al efecto, conviene precisar que el giro radical que representó la Constitución de Querétaro respecto de la de 1857 y, en general, de la trayectoria liberal del sigloXIX, motivó que tanto las constituciones como las leyes secundarias estatales contuvieran prescripciones que hacían suya la nueva postura conceptual.

La Constitución de Querétaro tomó al municipio de la esfera local y previno bases que habrían de desarrollar y enriquecer (nunca contravenir) los estados, pero propiamente no fijó sus competencias mínimas, las cuáles se definirían por las soberanías estatales.

Desde 1983 la esfera competencial mínima de los municipios se determina en el nuevo artículo 115 de la Constitución General de la República, pero se precisa y ensancha por las instancias estatales.

En esencia, el municipio es una institución de derecho local, pero su uso no es operativo para los estados, quienes deben organizarse administrativa y políticamente y hacer su arreglo territorial, precisamente a partir de la comuna. Las bases que contiene la Constitución de la República (y esto reviste la mayor importancia) no puede reglamentarse por la federación, sino que ello corresponde a los estados, puesto que el Estado federal se compone únicamente de federación y estados miembros y éstos, a su vez, por los municipios. Es así que la federación debe desenvolver su relación con los municipios por conducto de los estados respectivos.

Los estados se descentralizan en los municipios y son ellos quienes lo dotan de sus competencias mediante actos descentralizadores constitucionales y legales, sin perjuicio de los acuerdos a los que se refiere la fracción X de ese precepto. Vistos los municipios como entes de descentralización política y administrativa, habrá de aceptarse que los poderes estatales ejerzan un control de tutela, que no un control jerárquico, sobre ellos.

Los municipios, por otra parte y quiero insistir en ello, no son poderes públicos en el sentido y con el alcance que señala el artículo 49 de la Constitución federal y las

constituciones locales, al instituir la soberanía popular, la división de poderes y la forma de gobierno republicana y democrática: la soberanía recae en el pueblo, pero su ejercicio se deposita en los poderes legislativo, judicial y ejecutivo federales y estatales y no a través de los ayuntamientos.

A los ayuntamientos corresponde el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución de la República y la ley de los estados, pero ellos no intervienen forzosamente en la modificación de esas atribuciones. Sus esferas competenciales se fijan conforme al criterio del interés municipal o sea a lo que interesa a los vecinos del municipio, por afectarles directamente y por poseer las capacidades técnicas, administrativas y económicas para atender por sí y directamente ese interés.

3.3.2. PRINCIPALES CAMBIOS DEL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

1.- ASPECTO INSTITUCIONAL.

El artículo original no preveía una mecánica para sustituir o completar a los ayuntamientos en caso de desintegración total o parcial. Esa omisión constitucional, junto con la ambigüedad de la legislación local o bien con fundamento en disposiciones estatales francamente antidemocráticas, dió pie a que los gobernadores o las legislaturas burlaran la voluntad popular, destituyendo a los ayuntamientos y relegando a los ediles suplentes.

La nueva fracción I, por el contrario, aporta soluciones terminantes:

a).- Solo los congresos locales, no los gobernadores podrán suspender a los ayuntamientos en su conjunto o a sus miembros en lo individual o revocar, en todo caso, el mandato a éstos.

b).- La desaparición de ayuntamientos sólo tendrá efectos declarativos y no constitutivos.

c).- Esas determinaciones procederán por causa grave establecida legalmente y siempre que las legislaturas las voten cuando menos por mayoría de las dos terceras partes.

d).- Este requisito puede permitir que los diputados de la oposición coadyuven a impedir que prosperen decisiones antidemocráticas, propuestas por el ejecutivo por una equivocada concepción de la disciplina de partido.

e).- El procedimiento congresional deberá ajustarse a las formalidades esenciales del procedimiento: garantía de audiencia.

La fracción I señala la secuencia conforme a la cuál se debe sustituir a los ediles y ayuntamientos, en su caso: primero entrarán en funciones los suplentes; después se convocará a elecciones y, finalmente, se designará un consejo municipal de entre los vecinos. Todo ello según lo dispongan las leyes locales.

2.- FACULTADES REGLAMENTARIAS.

Aún cuando la decisión política fundamental de la división de poderes impide que los ayuntamientos estén revestidos de facultades legislativas, ello no es obstáculo para que las que posean de carácter reglamentario. La fracción II del artículo 115 establece que los cabildos están facultados para reglamentar las bases normativas que definan las legislaturas, mediante bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

Esa innovación constitucional acaba con dos vicios igualmente dañosos: la expedición de reglamentos municipales de los conocidos como "autónomos", que violentan el principio de la jerarquía de las normas; y la aprobación de los bandos y reglamentos municipales por parte de los gobernadores.

3.- COMPETENCIA MINIMA

La naturaleza de la institución municipal conllevó su minimización competencial. Tendencia persistente ha sido el que las atribuciones del municipio queden relegadas a la legislación local secundaria y esten sujetas a la delegación casuística y precaria de facultades específicas.

La innovación que representa la fracción III responde a un reclamo popular, por lo demás polémico: el artículo 115 establece la competencia mínima de la autoridad municipal y previene que las legislaturas, con base en el desarrollo y condiciones específicas de los municipios, las amplíen.

Por otra parte, la fracción X establece que la órbita competencial de los municipios se puede ensanchar a través de convenios de coordinación.

Para evitar que el señalamiento de una competencia mínima desarticule la mecánica del poder local, el poder revisor previó que los estados, conforme a lo que la ley defina, concurren con los municipios en la prestación de servicios públicos, puesto que hay actividades que no pueden atenderse por todos los entes municipales aisladamente.

El párrafo final de la fracción III contiene un cambio novedoso en verdad, si bien ya estaba contemplado en algunas constituciones locales, la llamada "sindicación municipal", que empieza a dar buenos frutos, sobre todo en Francia. Los municipios, siempre

que pertenezcan al mismo estado, que se sujeten a la ley y lo aprueben los ayuntamientos, podrán asociarse y coordinarse para prestar con mayor eficacia los servicios públicos a su cargo.

La interpretación sistemática de esa disposición y del párrafo inicial de la misma fracción III conduce a que en un esquema asociativo pueda participar el propio estado, puesto que los asuntos intermunicipales son, por esencia, de resorte estatal.

4.- COMPETENCIA TRIBUTARIA.

Los municipalistas coinciden en que la mayor debilidad del 115 original radicaba en que no aseguraba la autonomía financiera del municipio; se le dejaba a merced de las asignaciones que buenamente le dispensaban los poderes estatales.

La nueva fracción IV enlista las fuentes tributarias municipales, sin perjuicio de las demás que le confien las leyes y convenios. Para proteger los fondos fiscales se prohíbe que se otorguen exenciones o subsidios.

La adición contempla con perspicacia que los municipios convengan con los estados a que éstos administren sus contribuciones, tomando en cuenta que un número significativo de ellos carece temporalmente de capacidad técnica para hacerlo directamente.

Las participaciones federales se cubrirán a los municipios con sujeción a lo que prevengan las leyes locales, en cuanto a bases, montos y plazos, sin que ello deba interpretarse como que las ministraciones se efectúen directamente. Una ministración directa federación-municipio repugnaría al espíritu del pacto federal, pues la relación entre esos dos niveles de gobierno siempre se debe desenvolver a través de los estados.

El párrafo final de la fracción IV representa un avance importante en el fortalecimiento de la libertad municipal: si bien las leyes de ingresos y las cuentas públicas se aprobarán por las legislaturas, los presupuestos de egresos, por su carácter de expresión financiera de los programas municipales de gobierno, están sujetos a la aprobación exclusiva de los cabildos.

Tradicionalmente, esto último ha sido competencia de las mismas legislaturas, con lo que se reducía el ámbito de libertad municipal.

5.- REFORMA POLITICA

Los cambios constitucionales dan un vigoroso impulso a la reforma política municipal, al disponer que, con sujeción a la legislación local, todos los ayuntamientos se elegirán ajustándose al principio de representación proporcional, con lo que se supera la disposición de 1977, que contemplaba que ello se haría sólo en los municipios con más de 300 mil habitantes y la cual ya había sido rebasada en varias leyes locales.

La enmienda que se comenta servirá como aliciente para la competencia electoral en la vida municipal y democratizará la gestión de los ayuntamientos.

6.- RELACIONES LABORALES.

La fracción IX del artículo 115 constitucional responde a una vieja y reiterada demanda: establece el régimen laboral de los trabajadores al servicio de estados y municipios.

Ni en 1917 ni cuando se adicionó el artículo 123 constitucional con el apartado "B", se definieron las bases para proteger laboralmente a dichos servidores públicos. Ante

la laguna constitucional, prácticamente todos los estados expidieron leyes del servicio civil que otorgaban algunas garantías laborales mínimas a los empleados estatales y municipales e instituían órganos jurisdiccionales para la resolución de las controversias que se dieran en ese ámbito.

Se sostenía la constitucionalidad de esas leyes con el argumento de que en realidad se trataba de ordenamientos de derecho administrativo, como lo fue por lustros el régimen federal en la materia. No obstante, diversas organizaciones y estudiosos del derecho sostuvieron que esos servidores debían ser tutelados por el artículo 123 constitucional.

En este respecto, es de subrayar que la iniciativa del ejecutivo fue mejorada en el Senado: la iniciativa reconocía que se trataba de "relaciones de trabajo" y que por ello debían caer en la jurisdicción federal e indicaba que se regirían por las leyes que con base en sus constituciones expidieran las legislaturas. La Cámara de Senadores enmendó la propuesta, señalando que esas leyes se basarían "en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias".

Así, toca a los poderes reformadores locales resolver lo siguiente:

- a).- Las bases constitucionales locales
- b).- La sujeción al apartado "A" o al "B" del artículo 123 o bien a un dispositivo mixto
- c).- La expedición de leyes locales del trabajo, partiendo del mencionado precepto y de la ley burocrática, de la Ley Federal del Trabajo o de una combinación de ambas.

Es posible, sin embargo, que las condiciones financieras de algunos estados y municipios impidan que por algún tiempo sus servidores se beneficien efectivamente de todas las garantías económicas y sociales que otorgan los regímenes federales.

7.- COORDINACION DE COMPETENCIAS.

La última fracción del artículo 115, captura y concede el mayor rango normativo a los convenios de coordinación: "La federación y los estados, en los términos de ley podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

Los avances que representa el artículo 115 constitucional contribuirán a la reivindicación del municipio, pero éste no será rescatado por ese solo hecho. Es altamente probable que las fuerzas políticas locales, la inercia centralizadora y problemas de hecho, conspiren para que sus prescripciones no se cumplan cabalmente.

Es probable, que la coyuntura económica, que tanto deteriora las finanzas públicas y exacerba la sensibilidad política de la nación, no sea ajena a esa moratoria.

Sin embargo, y no dentro de muchos años, los propósitos políticos del nuevo precepto se realizarán y nuestro sistema será más simétrico y equilibrado, y con ello, más justo y eficiente.

3.3.3 DIFERENCIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS ESTADOS FEDERADOS Y LOS MUNICIPIOS.

En el federalismo mexicano el perfil constitucional (que figuran tanto la Constitución de la República como las cartas locales) de los estados y de los municipios es tan preciso que pueden identificarse fácilmente las semejanzas entre esos dos niveles de gobierno. Para hacer esa identificación habrá que hacer referencia a las relaciones que guardan las entidades federativas con la federación.

1.- LA NATURALEZA DE LOS ORDENES FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

Conforme a la tradición doctrinal y la evolución constitucional de México, el Estado federal mexicano consiste en dos ordenes normativos y competenciales coextensos, es decir, de la misma jerarquía: el federal o nacional y el estatal o local. Ambos están sometidos a la Constitución, quien distribuye entre ellos las competencias públicas, de tal suerte que la validez de actuación dependerá de que se esté en consonancia con la carta fundamental.

La soberanía, que recae en el pueblo, se ejerce por el poder revisor y, en sus respectivas esferas de competencia, por los órganos de la federación y por lo de los estados, como marca el artículo 41 de la Constitución de Querétaro: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".

El análisis de ese precepto conduce a la conclusión de que los municipios no ejercen la soberanía popular, como lo hacen los órdenes federal y estatal.

Por otro lado, la Constitución, el orden supremo, confía a la Suprema Corte de Justicia que éste tribunal la salvaguarde y lo propio hace con el Senado tratándose de acontecimientos políticos que puedan afectar a la Unión.

La misma jerarquía que tienen los órdenes nacional y estatal hace que aquél no ejerza sobre éste ni control jerárquico ni de tutela. Por el contrario, la relación que guarda un estado con sus municipios tiene una naturaleza jurídica radicalmente distinta: el estado ejerce un control de tutela sobre las comunas.

El ente municipal, no ejerce la soberanía popular y muchos de sus actos (por ejemplo, la enajenación de bienes inmuebles) requieren de aprobación estatal previa para que surtan efectos o bien están sujetos a revisión posterior del poder público del estado (por ejemplo, la cuenta de la hacienda municipal). El orden estatal, por contra, no requiere de aprobación federal ni previa ni posterior para actuar en su ámbito de competencia.

2.- LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LOS ORDENES.

La Constitución federal reparte la competencia entre los niveles nacional y estatal. Sólo por excepción expresa pero siempre a partir de ciertos principios básicos que la propia carta contiene, ésta hace lo que se ha denominado una delegación constituyente al congreso general para que lleve a cabo esa distribución, como en el caso de la salubridad general.(24)

(24) Ruiz Massieu José Francisco. "El Consejo de Salubridad General en el Constituyente de Querétaro" en sesión conmemorativa del LXVII aniversario de la creación del Consejo de Salubridad General. 1984

El federalismo mexicano hizo suya la fórmula norteamericana: lo que no está expresamente conferido a la federación se entiende reservado a los estados, según dispone el artículo 124.

A su vez, los estados delimitan su esfera competencial con sujeción a la filosofía política del Estado de derecho, de acuerdo con la cual el poder público sólo puede hacer lo que le ha delegado el pueblo, quien autorestringe su ámbito de libertad y transfiere al estado sus posibilidades de acción.

En la fórmula de reparto de la competencia se halla una diferencia fundamental entre los tres niveles de gobierno: a los niveles federal y estatal les fija su competencia la Constitución de la República, en el primer caso, esa carta más la local, en el segundo; en tanto que hasta 1983 la competencia municipal podía definirse constitucionalmente o bien sólo la legislación secundaria.

Si de 1824 a 1917 las constituciones federales no desarrollaron las bases de los municipios, malamente podían haber conferido competencias y desde ese año hasta 1982 sólo se les otorgaron constitucionalmente facultades aisladas. En 1983, con el nuevo artículo 115, se amplía la esfera de acción municipal, pero persiste la posibilidad de que mediante la legislación secundaria local (y disposiciones constitucionales locales) se ensanche esa esfera.

Los municipios, como consecuencia de que no ejercen por sí la soberanía popular, no pueden ampliar su competencia, que depende entonces de los constituyentes nacional o local o bien del legislador estatal. El ayuntamiento posee capacidad reglamentaria para desenvolver o detallar su competencia, pero ésta siempre le es otorgada por los otros dos niveles de gobierno.

El artículo 124 de la Constitución de la República no tiene un correlato automático en la esfera local, por lo que se refiere a los municipios. Si, conforme a ese precepto,

lo que no es expresamente conferido a la federación se entiende reservado a los estados que componen la Unión, es de subrayar que lo que no está confiado a los poderes estatales no debe entenderse necesariamente como de la competencia municipal, pues, según se ha señalado, en un Estado de derecho la esfera del poder público debe definirse expresamente en una Constitución. De no ser así los asuntos corresponden al ámbito de la libertad ciudadana, popular.

Por excepción, alguna constitución local pretende consagrar una fórmula de reparto de competencias entre el escalon estatal y municipal, calcada del artículo 124, pero ello debe interpretarse de la siguiente manera: cuando la carta local previene un ámbito del poder público y no se atribuye a ninguno de sus órganos locales, por vía de interpretación deberá referirse al nivel municipal.

3.- LA INTEGRACION DE LOS ORGANOS DEL PODER PUBLICO.

El ayuntamiento mexicano siempre es elegido por el pueblo, sin olvidar que los consejos municipales (juntas cívicas o cualquier otra denominación que se use) se designan por el Congreso, mientras que en los órganos del poder público federal y estatal se advierten diferencias que también emanan de su distinta naturaleza constitucional.

Los estados intervienen en la integración de los órganos del poder público federal, mientras que no hacen lo propio los municipios cuando se trata de los órganos estatales. Así, el Senado se integra con dos representantes por cada estado (y por el Distrito Federal), que se eligen por elección popular directa; los cuáles son declarados electos por la legislatura local.

Hasta 1928, los estados desempeñaban un papel relevante en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia: los integrantes de la corte eran electos por el

Congreso general en funciones de colegio electoral y a cada una de las legislaturas locales tocaba proponer a un magistrado.

Por el contrario, las constituciones estatales no previenen que los ayuntamientos o los ciudadanos de un municipio intervengan en la formación de los poderes locales; los titulares del ejecutivo y del congreso son de elección popular, en tanto que los de los tribunales superiores de justicia, normalmente, se integran como resultado de la colaboración de los dos poderes, sin participación de las comunas o de sus cabildos.

4.- EL PRINCIPIO DE PARIDAD Y EL PRINCIPIO DE DESIGUALDAD.

Como en todos los federalismos, pero particularmente en los que siguen el modelo norteamericano, el federalismo mexicano se sustenta en un rígido y hermético principio de paridad de los estados de la Unión, el cuál se aplica tanto a los que han figurado en nuestra federación desde su fundación como los que han sido creados después.

El principio que se invoca es expresión de la idea histórica de que los estados, en uso de su soberanía, "pactaron federarse" y se manifiesta en que la Constitución al repartir la competencia entre los órdenes federal y local conforme al artículo 124 ya comentado, no impone limitación (mas allá de las garantías del gobernado) a los estados, para que sus respectivos poderes constituyentes definan sus competencias, ni introduce un tratamiento distinto en ese campo en función de territorio, población, recursos o nivel de desarrollo.

El trato a los municipios es distinto, pues precisamente las constituciones y las leyes, históricamente, han sostenido el principio de desigualdad municipal para la definición de las competencias de los ayuntamientos. Aún más, el nuevo artículo 115, al definir la competencia mínima de los cabildos, precisa que contarán con los demás servicios

públicos "que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".

En aplicación del principio de desigualdad municipal, las constituciones y las leyes locales, sobre todo las conocidas como leyes orgánicas municipales, otorgan competencias distintas a los ayuntamientos en función de las características de las comunas.

5.- EL ESTATUTO CONSTITUCIONAL.

El trato constitucional a los estados y a los municipios como consecuencia de su naturaleza jurídico-política, es radicalmente diferente. En primer término, las competencias de los poderes de la Unión siempre se definen en las cartas constitucionales, mientras que las competencias municipales suelen conferirse también en las leyes secundarias locales.

En segundo extremo, los estados, a través de la aprobación de las legislaturas, intervienen siempre en el proceso reformador de la Constitución federal, lo que contrasta con la situación municipal; algunas cartas hacen intervenir a los ayuntamientos en el proceso de enmiendas y otras no.

En tercer lugar, los estados están revestidos de la facultad de iniciar leyes federales (los congresos locales) en tanto que los ayuntamientos con frecuencia no tienen esa potestad o teniéndola se circunscriben a asuntos que sean de su interés directo.

En cuarto lugar, el estado siempre califica sus procesos electorales y las elecciones municipales son conocidas precisamente por el congreso local. Es más: la legislatura estatal concurre en el proceso electoral de integración y renovación del Congreso de la Unión, puesto que le toca declarar a los senadores electos.

El propio artículo 76, fracción V, que otorga al Senado la facultad de declarar desaparecidos los poderes de un estado y nombrar un gobernador provisional, para convocar a elecciones, es cuidadoso de la soberanía local al prevenir que sólo hará ese nombramiento cuando las constituciones de los estados no dispongan otra cosa.

La referida facultad senatorial responde a la necesidad de salvaguardar el principio republicano de regularidad en la integración y funcionamiento de los poderes públicos.

En quinto lugar debe apuntarse que, tanto en la esfera nacional como estatal, rige la decisión política fundamental de la división de poderes, que constituye tres órganos para el ejercicio del poder público, independientes y con igual jerarquía. Ese principio democrático no se traslada al municipio, puesto que en éste el poder se deposita en el ayuntamiento, integrado por ediles, entre los cuales figura el presidente municipal y a quien corresponde ejecutar las decisiones de la comuna y dirigir la administración pública con la injerencia que corresponda a las comisiones de regidores.

Esa diferencia hace que los ayuntamientos no posean facultades jurisdiccionales ni legislativas. Así, los cabildos, por lo que se refiere a la actividad legislativa, únicamente tiene potestad para reglamentar sus competencias o las leyes que expida el congreso.

El nuevo artículo 115 precisa que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir "de acuerdo con las bases normativas" que establezcan las legislaturas, bandos, reglamentos y disposiciones de observancia general, con lo cual técnicamente no puede hablarse ni siquiera de "reglamentos autónomos".

En sexto lugar, ha de precisarse que la naturaleza municipal, que, como se ha insistido, difiere radicalmente de la estatal, se derivan otras semejanzas vinculadas directamente con el funcionamiento de los poderes estatales y de la instancia municipal: las relaciones laborales entre esos poderes y sus servidores se rigen por sus propios

estatutos locales, mientras que los servidores municipales se sujetan a los ordenamientos estatales; y la conflictiva se conoce por tribunales de la administración estatal, aunque involucren trabajadores municipales, lo que difiere la federación, cuyos tribunales sólo conocen de conflictos con servidores federales, salvo que se acuda al juicio de garantías.

En materia de responsabilidades de servidores públicos sobresalen diferencias que deben tomarse en cuenta, ya que los titulares del poder estatal (legisladores, magistrados del tribunal superior de justicia y gobernadores) son responsables por violaciones a la Constitución federal y a las leyes federales, así como por manejo indebido de fondos y recursos federales; y el resto de servidores estatales y de los municipios se rigen por las leyes de los estados.

En séptimo lugar, los municipios pueden extinguirse mediante una reforma a la ley secundaria o, según el caso, por disposición del Congreso constituyente si así lo previene la carta constitucional expresamente o ésta señale los municipios que componen al estado. La Constitución federal por contra, no contempla la extinción de los estados que conformen parte de la Unión mexicana, sino únicamente para erigirlos dentro de los límites de los ya existentes.

CAPITULO IV

NORMATIVIDAD Y ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

4.1 ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE QUE LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, PROCEDAN A IMPLANTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS, DELEGANDO FACULTADES EN FUNCIONARIOS SUBALTERNOS, PARA LA MAS AGIL TOMA DE DECISIONES Y TRAMITACION DE ASUNTOS.

C O N S I D E R A N D O

Promover y realizar las reformas administrativas que requiere el sector público federal, para cumplir en forma más dinámica y eficiente sus atribuciones, para lo cual es preciso coordinar y armonizar los programas y objetivos de las entidades que lo integran.

Ya que tanto técnica como legalmente no existe razón alguna para que tengan que seguir desahogándose en la capital del país un número innecesario de trámites administrativos rutinarios, generados tanto en la operación misma de las entidades del sector público federal como en la atención de las demandas de servicio de los particulares y de los propios servidores públicos que se originan en el interior del país.

Que los órganos centrales de las unidades del gobierno federal y sus respectivos titulares deben disponer del mayor tiempo posible para la planeación y determinación de políticas, así como para la coordinación y vigilancia de su desarrollo, pudiendo delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto las que por ley o disposición reglamentaria deban ser ejercidas por ellos.

Que las medidas que al respecto se tornen, contribuirán al adecuado y oportuno cumplimiento de los objetivos y programas que el ejecutivo a mi cargo ha establecido como parte de la actual estrategia de desarrollo económico y social y que, por lo mismo, conviene ponerlas en práctica a la brevedad posible.

A C U E R D O

PRIMERO.- Las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la administración pública federal realizarán los actos que legalmente procedan, para determinar e implantar las medidas que permitan a sus titulares llevar a cabo una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos para la más ágil toma de decisiones, así como la ejecución y tramitación de los asuntos administrativos en sus correspondientes ámbitos de competencia.

SEGUNDO.- Las entidades a que se refiere el punto resolutivo anterior efectuarán los estudios respectivos para proceder a la delegación de facultades en los funcionarios de las distintas dependencias que operen en el interior de la República.

TERCERO.- Cuando sea conveniente establecer una delegación por zonas en el territorio nacional, las citadas entidades se coordinarán con la Secretaría de la Presidencia, para que el establecimiento de las delegaciones se efectúe armónicamente y se apliquen criterios unitarios, a fin de facilitar la realización coordinada de sus actividades en beneficio de los propios servidores públicos y de los administrados.

CUARTO.- Los titulares de las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la administración pública federal deberán de realizar los actos que sean necesarios, de acuerdo con las disposiciones legales que los rigen, para rendir informes semestrales al ejecutivo federal, por conducto

de la Secretaría de la Presidencia, de las medidas que lleven a cabo para efectuar la delegación de facultades a que se refiere este Acuerdo, así como de los programas que hayan elaborado con el mismo objeto".(25)

4.4.2. DECISIONES DE DESCENTRALIZACION

El presente documento fué elaborado por el Partido Revolucionario Institucional, el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, y la Comisión de Descentralización de la Vida Nacional, en 1982.

1.- Primer Capítulo: Descentralización de la Administración Federal.

a).- Descentralización de los Servicios de Educación Básica y Normal.

La proposición consiste en transferir a los estados todos los servicios, recursos y el personal federal que hoy manejan las delegaciones de la Secretaría de Educación Pública en cada entidad. La medida se anunciará el 1º de diciembre de

1982; se haría efectiva a partir del 1º de enero de 1983, para entrar en operación en el año escolar que se inicia en septiembre de ese año.

Documento: Estrategia para la instrumentación de la Descentralización de los Servicios de Educación.

(25) Diario Oficial de la Federación de 13 de marzo de 1973.

b).- Descentralización de los Servicios de Salud Pública.

Se propone transferir a los gobiernos locales la totalidad de los servicios, recursos y personal federal que hoy operan los servicios coordinados de salud en los estados.

Documento: Estrategia para la instrumentación de la Descentralización de los Servicios de Salud.

2).- Segundo Capítulo: Reformas Legales para la Descentralización.

Reformas al Artículo 115 Constitucional.

La decisión consiste en adicionar ampliamente el texto del artículo indicado, como base del programa de fortalecimiento municipal.

Documentos:

- *.- Proyecto de Reforma y Adiciones al 115. (primera alternativa).**
- *.- Proyecto de Reforma y Adiciones a los artículos 115 y 116 (segunda alternativa).**
- *.- Cuadro sinóptico de 12 iniciativas de reformas y adiciones al 115 constitucional.**
- *.- Cuadro de análisis comparativo del proyecto de reforma y adiciones al 115 constitucional.**
- *.- Dictamen de las subcomisiones de derecho constitucional y federalismo y derecho fiscal.**

Distribución de Competencias Fiscales.

La proposición consiste en convocar a una convención nacional fiscal, que analice y prepare una revisión a fondo del Sistema Fiscal Nacional y la distribución de competencias

entre las tres esferas de gobierno. Se anunciaría en el mes de diciembre, se reuniría en los primeros meses de 1983 y el nuevo sistema entraría en vigor en enero de 1984, previa aprobación por el constituyente permanente. Se formula una proposición transitoria: transferir ISR (empresas) a los estados y disminuir el fondo de participaciones en consecuencia.

Documento: Esquema de distribución de fuentes impositivas.

3).- Tercer Capítulo: Convenio para la Descentralización y el Desarrollo Regional.

a).- Convenios con estados y municipios para el fortalecimiento municipal.

La propuesta consiste en la celebración de un convenio especial entre la federación, los estados y todos los municipios, cuyo contenido sean acciones y medidas vigorosas para el fortalecimiento de los municipios. Estos convenios se suscribirían, durante el mes de enero de 1984.

Documento: Contenido del Convenio de Fortalecimiento Municipal.

b).- Descentralización de algunos programas agrícolas.

La proposición es transferir programas seleccionados, recursos y personal federal a los estados mediante el convenio apropiado.

c).- Descentralización de programas forestales.

La proposición es doble:

*.- transferir a los estados recursos, programas y personal federal en el área silvícola y.

*.- transferirles las empresas paraestatales forestales. La decisión se instrumentaría en el convenio correspondiente a partir de 1983.

d).- Descentralización de algunos programas de reforma agraria.

La proposición consiste en trasladar a los gobiernos locales las atribuciones federales relacionadas con algunas materias agrarias seleccionadas, los recursos y el personal. La decisión quedaría incorporada al convenio correspondiente a partir de 1983.

e).- Descentralización de empresas paraestatales.

La proposición consiste en transferir a los estados aquellas empresas paraestatales ubicadas en su territorio, que no son estratégicas y que por la índole de sus actividades pueden ser operadas por los gobiernos locales.

Se firmarían las transferencias de esas empresas como parte del convenio correspondiente para 1983.

Documento: Relación de empresas con posibilidades de descentralización hacia los estados en que se ubican.

4.- Cuarto Capítulo: Desconcentración.

a).- Política de Desconcentración.

La proposición consiste en expedir un conjunto de lineamientos y criterios para acelerar la desconcentración de las dependencias centrales federales. Se propone la publicación de un decreto que entraría en vigor en enero de 1983.

Documentos:

*.- Proyecto de decreto que establece los lineamientos de la desconcentración.

*.- Cuadro comparativo de dos anteproyectos de decreto de desconcentración.

b).- Participación de los municipios en los puertos.

La propuesta consiste en adicionar un capítulo a la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, para incorporar a los ayuntamientos en la administración y desarrollo de los puertos.

5.- Quinto Capítulo: Competencias Constitucionales.**Distribución de competencias constitucionales.**

Se propone modificar y adicionar diversos artículos de la Constitución para ampliar la competencia de los estados en distintas materias, luego de observar los resultados obtenidos en la aplicación de los convenios 1983. Las iniciativas de adiciones a la Constitución se enviarán hasta diciembre de 1983.

Documento: Propuestas de descentralización.

4.4.3. NORMATIVIDAD**DISPOSICIONES JURIDICAS SOBRE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO.****I.- TEXTOS CONSTITUCIONALES.**

Artículo 4º. Párrafo tercero (Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983).

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general".

Artículo 26 (Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983).

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad, para incorporarlas al plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares, las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".

Artículo 115 (Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983).

“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser reelectos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros, hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley;

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III.- Los municipios, con el concurso de los estados cudo así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua potable y alcantarillado.
- b).- Alumbrado público.
- c).- Limpia.
- d).- Mercados y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines.
- h).- Seguridad pública y tránsito, e
- i).- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que le corresponda.

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso:

- a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación,

traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados, y

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participaren la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia..."

Artículo 124

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

II.- LEGISLACION ADMINISTRATIVA

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982).

Artículo 16

"Corresponde originalmente a los titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización de trabajo podrán delegar en los funcionarios...cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares..."

Artículo 17

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados y

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

Artículo 22

“El presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan , a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas”.

Artículo 32

“A la Secretaría de Programación y Presupuesto (ya desaparecida), correspondió el despacho de los siguientes asuntos:

II.- Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República.

IV.- Coordinar las acciones que el ejecutivo federal convenga con los gobiernos locales, para el desarrollo integral de las diversas regiones del país”.

Ley de Planeación (Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1983)

Artículo 33

“El ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso proceda, la coordinación que se requiera

a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la federación y los estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios”.

Artículo 34

“Para los efectos del artículo anterior, el ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

I.- Su participación en la planeación nacional, a través de la presentación de las propuestas que se estimen pertinentes.

II.- Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales, para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación.

V.- La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa y que competen a ambos órdenes de gobierno considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad”.

CAPITULO V

EL PROYECTO DE DESCENTRALIZACION DEL GOBIERNO MEXICANO (1983-1984).

5.1 La excesiva centralización de todos los aspectos de la vida nacional es uno de los principales problemas que todavía enfrenta la sociedad mexicana actual. Desde hace tiempo, la preocupación por los males que la centralización acarrea se ha expresado en una enfática demanda por la descentralización. Los gobiernos de Luis Echeverría y López Portillo tomaron algunas medidas de descentralización, pero sin considerarlas elementos centrales de su política general. En su campaña presidencial de 1981-1982, el entonces candidato Miguel de la Madrid agrupó en siete tesis su percepción de los principales problemas del país y las líneas generales de acción que se proponía seguir para impulsar su solución. Una de estas tesis se refería a la descentralización de la vida nacional. El proyecto expresado entonces proponía tres líneas principales de acción: fortalecer el federalismo, la vida municipal y fomentar el desarrollo regional: "La descentralización de la vida nacional la buscaremos mediante el fortalecimiento del federalismo y del municipio, ampliando sus facultades en las tareas del desarrollo; el fomento de la producción y del empleo fuera de las grandes concentraciones urbanas; apoyo al campo; fortalecimiento de las ciudades medias y limitación del crecimiento de las grandes zonas de concentraciones urbanas; la desconcentración política, administrativa, económica y cultural..." (26)

En su mensaje de toma de posesión reiteró su compromiso de impulsar la descentralización y precisó que iba a promover la transferencia a los estados de la educación básica y normal y los servicios de salud a población abierta que presta la

(26) De la Madrid Hurtado Miguel. Manual Síntesis de Pensamiento Político, Partido Revolucionario Institucional, Coordinación General de Documentación y Análisis, México. 1982. pág. 96

federación; que iniciaría reformas al artículo 115 para fortalecer la vida municipal, y que actuaría con medidas enérgicas para restringir el crecimiento de la ciudad de México. (27) Este proyecto se ha traducido en un conjunto de acciones que van desde reformas a la Constitución, hasta meras transferencias administrativas.

En su sentido más amplio, descentralización equivale a fortalecer el carácter federal de las relaciones entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Es decir el carácter federal de la República mexicana se define en oposición a un régimen centralista. En éste sentido, descentralización es el fortalecimiento de la autonomía de los estados y municipios. Pero si por centralización se entiende la concentración territorial de recursos, personas, toma de decisiones, etc., todo acto desconcentrador se considera descentralización. También se confunde a veces la descentralización con delegación de funciones cuando éstas están muy concentradas en una persona o institución.

En el programa Nacional de Salud 1984-1988 el gobierno ofreció un conjunto de definiciones que precisan la forma en que distingue éstos conceptos:

La descentralización en sentido estricto es un acto jurídico-político por el cual la federación transfiere facultades, funciones, programas y recursos a una persona moral de derecho público con autonomía técnica y orgánica, reservándose lo que la doctrina denomina control de tutela y, consecuentemente, rompiéndose la línea jerárquica entre el que descentraliza y el que recibe las facultades. La descentralización puede llevarse a la práctica en dos ámbitos:

a).- Funcional: cuando se transfieren facultades hacia un organismo público descentralizado, que forma parte de la Administración Pública Federal.

(27) De la Madrid Hurtado Miguel. Testimonio Político, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, 1984, tomo I pág. 30 y 31.

b).- Territorial: cuando se transfieren programas y recursos hacia los niveles estatal o municipal. (28)

La desconcentración y la delegación de facultades se describen como actos jurídicos-administrativos que permiten a un funcionario y al titular de una dependencia transferir facultades a un subordinado o a una unidad administrativa, respectivamente. Al delegar facultades se transfieren responsabilidades y se acerca "la resolución de trámites y la prestación de servicios al lugar en que se generan las demandas", sin que se pierda la posibilidad de que el funcionario asuma directamente el ejercicio de las facultades delegadas. En el segundo caso, se da a la unidad administrativa desconcentrada "cierta autonomía técnica y operativa de carácter funcional o territorial... No se pierde la relación jerárquica y funcional respecto a los órganos centrales, pero éstos ejercen exclusivamente actividades de normatividad, planeación, control y evaluación, aunque se reservan el derecho de revisar las resoluciones adoptadas por los órganos desconcentrados, con el objeto de modificarlas o incluso anularlas".

5..2. REFORMA MUNICIPAL.

El 6 de diciembre de 1982, el presidente De la Madrid presentó al Senado la iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional. Esta reforma, el conjunto de adaptaciones legales a que dió lugar en los estados y el conjunto de acciones de apoyo a los municipios es lo que el régimen denominó reforma municipal. Este es, a mediano y largo plazo uno de los instrumentos más importantes para la descentralización.

(28) Programa Nacional de Salud, 1984-1988, Subsecretaría de Planeación Secretaría de Salud, México. 1984 pág. 160.

5.3. REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

La iniciativa de reformas al artículo 115 tiene por objeto asignar a los municipios fuentes de ingresos intocables, para que puedan atender los servicios públicos que le son propios, y fortalecer su independencia política.

En el aspecto estrictamente político, las reformas y adiciones buscan fortalecer la pluralidad política en los ayuntamientos y protegerlos contra destituciones arbitrarias. Para ello, la nueva versión del artículo constitucional generaliza la representación proporcional a todos los municipios del país, no solo a aquellos con 300,000 habitantes como era antes. Es decir, los partidos de oposición tendrán acceso a los ayuntamientos aunque no consigan mayoría en las elecciones municipales. Además, el nuevo artículo 115 precisa el procedimiento a seguir para la suspensión de ayuntamientos. La facultad de destituir a las autoridades municipales queda en las legislaturas de los estados, pero es preciso que la destitución sea por causa grave, y sólo con el acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes. Si bien estas medidas de democratización y fortalecimiento de la autoridad política de los municipios son trascendentes, el otro conjunto de reformas y adiciones al artículo 115, propuestas por el ejecutivo, entrañan un cambio estructural de mayores dimensiones.

En su aspecto administrativo, se otorgan facultades a los municipios para expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Con esta reforma se otorga la competencia de reglamentación que antes no precisaba claramente el municipio. Además, se señala la competencia mínima de los municipios, al precisar en el texto constitucional que son servicios a cargo de la autoridad municipal el suministro de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calles, parques y jardines, y la seguridad pública. La enumeración no es limitativa y se establecen procedimientos para ampliarla: Las legislaturas locales determinan, según

las condiciones territoriales y socioeconómicas y según su capacidad administrativa si en algún caso se puede añadir otro servicio a los señalados por la constitución. Por lo demás la reforma constitucional autoriza para que los municipios de un mismo estado puedan asociarse para prestar más eficazmente algún servicio. Se faculta a los ayuntamientos para participar en la planeación del desarrollo urbano, sujetos a lo establecido en las leyes estatales y federales.

En es aspecto económico la reforma puede propiciar un proceso de descentralización importante. El texto anterior señalaba únicamente que los municipios administrarían su hacienda, formada por contribuciones que les señalaría la legislatura estatal. En el nuevo artículo se precisan los rubros económicos en favor de las haciendas de los municipios que no están sujetos a que les sean otorgados por la legislatura local. Queda a su favor, aparte de los rendimientos de sus bienes y las contribuciones, el producto del impuesto predial, las participaciones federales y los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo. La reforma devuelve a los municipios ingresos que habían perdido.

Otra parte de la reforma eleva a rango constitucional el Sistema de Convenios Unicos de Desarrollo. Por medio de éstos el gobierno federal planea, regula y conduce la transferencia de recursos financieros a los estados y ahora a los municipios.

En el nuevo texto constitucional se autoriza a los estados a realizar funciones, diseñar y ejecutar obras y prestar servicios públicos de competencia federal siempre que el desarrollo económico y social lo recomiende. La intención es clara; Se trata de desconcentrar y descentralizar funciones, recursos y acciones de la federación.

Un problema constante de los trabajadores al servicio de los municipios ha sido la inseguridad e inestabilidad laboral, pues, con frecuencia, al cambiarle el ayuntamiento se sustitufía a todos lo empleados, con lo que la administración municipal era normalmente un objetivo económico del grupo político que ganaba las elecciones, pasando por alto

los derechos laborales de los trabajadores. Por ello, la ley reformada manda que los congresos locales legislen sobre la materia, con base en la fracción B del artículo 123 constitucional, que trata de los empleados públicos:

La iniciativa de reformas al artículo 115 fué presentada ante la Cámara de Senadores el 6 de diciembre de 1982 y aprobada por el Congreso el 27 de diciembre. La reforma fué bien recibida. Para la mayoría de los comentaristas, devolver y garantizar algunos ingresos a los municipios representaba un avance importante, lo mismo que dar al municipio nuevas atribuciones, aunque se señalaba la necesidad de brindarles asesoramiento, cuidando que éste no invalidara el propósito de la reforma.

5.3.1. CONSULTA SOBRE LA REFORMA MUNICIPAL

El decreto por el que se promulgó ésta reforma el 2 de febrero de 1983, ordenaba en su artículo segundo que un plazo no mayor de un año, contado a partir de la fecha de promulgación, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados procederían a reformar y adicionar las leyes federales, así como las constituciones y leyes locales para promover el debido cumplimiento de las bases que se contienen en el nuevo artículo constitucional. Así mismo, las contribuciones locales y participaciones económicas que el artículo otorga a los municipios serían percibidas por éstos a partir de enero de 1984. Entre el 18 y el 21 de octubre de 1983 se celebraron reuniones de "Consulta popular para la reforma municipal" en las ciudades de Saltillo, Mazatlán, Veracruz y Toluca, para orientar los cambios que habrían de hacerse antes que las legislaturas estatales procedieran a aplicarlos en sus respectivas entidades.

Los temas generales de la consulta fueron cuatro: Bases constitucionales de la organización municipal; mecanismos para democratizar la vida pública; bases de coordinación entre los gobiernos municipal, estatal y federal, y estructura y fortalecimiento

del municipio. En las cuatro cedes se leyeron 3,517 ponencias que constituyen un importante acervo documental de las opiniones sobre la reforma y los problemas que habrá de enfrentar.

La gran mayoría de las ponencias, a pesar de la diversidad de enfoques, coincidieron en que las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional significan un cambio radical para los municipios y en que es urgente aplicarlas. Sin embargo se señalaron dos problemas principales: La diversidad municipal y las formas originales de su organización comunitaria.

Dado que el municipio mexicano constituye un universo muy diverso, compuesto por paupérrimas comunidades indígenas y por modernas ciudades, ricas en recursos y con complejos problemas, una de las demandas más destacadas fué que se desarrollara un sistema municipal flexible, adaptable a la variedad de circunstancias que impone la realidad. Así, se subrayó la importancia de que las leyes estatales aplicaran la reforma con unidad de principios pero con diferenciación de modalidades.

Otra inquietud expresada fué la voluntad de democratizar, pero atendiendo siempre a concepciones propias de organización interna y división de funciones. Se propone así que las legislaturas locales traten de adaptar las formas originales de organización a las nuevas bases constitucionales. Finalmente, también se manifestó con insistencia la necesidad de formular y realizar estrategias de formación de recursos humanos de equipamiento para la organización y administración, de desarrollo institucional y fortalecimiento municipal, enriquecidas con la participación de la comunidad.

Los partidos políticos, excepto el PAN, participaron en la consulta. Las mayores diferencias de opinión entre los partidos fueron entorno a la manera de aplicar el principio de representación proporcional en los cabildos y los mecanismos de desaparición de poderes.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

El PRI propuso que el número de regidores miembros del cabildo por representación proporcional no debía ser mayor a una tercera parte del total de regidores, para que se respete la voluntad mayoritaria del electorado. Se señaló también la urgencia de establecer procedimientos uniformes, ejemplificados en la legislación correspondiente para la remoción de autoridades municipales.

El PDM y el PSUM no coincidían con el criterio incorporado en la constitución de que sean los congresos locales quienes puedan destituir a miembros del ayuntamiento o decretar la desaparición de poderes en los mismos; el PDM propuso que las causas de destitución se precisen en la constitución; el PSUM propuso que en las constituciones de los estados se estableciera el referéndum como mecanismo para solucionar estos conflictos.

Los partidos PPS, PST y PRT coincidieron en que el peso político de los cacicazgos y los intereses de grupos locales siguen siendo una poderosa traba para cualquier intento reformista. El PPS denunció que algunos gobernadores estaban presionando algunas legislaturas de sus estados para que sustituyeran en la legislación local el principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos que ordena la Constitución, por uno de "Planilla Integra de Mayoría Relativa".

Mientras la consulta transcurría, algunas editoriales y reportajes en la prensa capitalina la comentaban en particular y el fortalecimiento municipal en general. Si bien hubo amplia coincidencia en la bondad de las reformas y los foros, hubo también escepticismo, porque se señalaba que para lograr la reforma municipal propuesta era indispensable que los gobernadores asumieran con decisión la tarea y se superaran tradiciones burocráticas añejas y, sobre todo, se venciera la resistencia de los caciques y de los intereses económicos y políticos existentes. Cabe mencionar que en los diarios de provincia se siguió esta consulta con más atención.

5.3.2. REFORMAS LEGALES PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.

El 8 de marzo de 1984 se celebró, en el teatro Morelos de la ciudad de Aguascalientes, una ceremonia con la que se concluyeron los trabajos sobre la reforma legislativa municipal a todo el país. Con este acto concluyó la adecuación legislativas de las constituciones particulares de cada entidad y de las leyes secundarias federales y algunas estatales que en su segundo artículo transitorio ordenó el decreto de reforma al artículo 115. (29)

El legislador federal Enrique Soto Izquierdo y el representante del Congreso de Yucatán, resumieron el trabajo de las legislaturas locales. En general, las constituciones locales recogieron, sin modificación, el texto de la Constitución Federal. Soto Izquierdo dijo que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y los congresos de los estados aprobaron las reformas que ordenan introducir el principio de proporcionalidad en la integración de los cabildos al que se había opuesto el PRI alegando el riesgo de la pulverización e ineficiencia en las decisiones. La solución adoptada busca garantizar la participación y representación de las minorías en los cabildos, con predominio de la mayoría, siguiendo el principio adoptado para la integración de los Congresos federal y de los estados. Por otro lado, las reformas aprobadas establecen el procedimiento y la competencia de los Congresos locales para declarar la desaparición, revocación y suspensión de ayuntamientos; definen los renglones mínimos de ingreso reservados a los ayuntamientos y confirman las facultades normativas del cabildo.

A juicio del representante del Congreso yucateco, los municipios "nacen a la autonomía económica, pues habrán de triplicar sus ingresos de origen predial; nacen al

(29) Participación democrática, Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. México. 1984. no. 1.

pluralismo, pues los regidores de representación proporcional se sextuplican, y nacen a la vida adulta, al ejercer la facultad reglamentaria y ordenar su suelo". (30)

Modificadas las constituciones locales, la mayor parte de los estados adaptaron también los preceptos del artículo 115 en sus leyes reglamentarias correspondientes. Aquí hay una gran diversidad no estudiada aún. En algunos estados las reformas legislativas incluyeron otros ordenamientos para el fortalecimiento municipal, como en Tabasco, donde se promulgó una Ley Estatal de Planeación que contiene un capítulo sobre la planeación municipal, o Aguascalientes, donde se expidieron reglamentos internos de administración pública para regular la estructura y funcionamiento de la administración municipal. En Zacatecas se promulgó una Ley de Coordinación Estado-Municipio para regular la distribución de las participaciones fiscales.

5.3.3. PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

El 21 de enero de 1985 se puso en marcha el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. El 8 de junio de 1984, el ejecutivo federal había expedido un decreto por el que todas las dependencias y entidades del gobierno federal debían elaborar programas de descentralización tomando en cuenta las propuestas que recibieran de los gobiernos estatales. El Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal reúne todos los programas particulares. (31)

(30) Ibid p. 30

(31) Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1985.

5.4. EL DESARROLLO REGIONAL.

Al anuncio de reformas al artículo 115 constitucional siguió un amplio reordenamiento administrativo que incluyó la creación de una Subsecretaría de Desarrollo Regional dentro de la ahora desaparecida S.P.P., a la que se encargó conducir la política regional del gobierno federal. En el capítulo noveno del Plan Nacional de Desarrollo se definen las características de ésta política regional, que el plan define como "las bases generales de la política de descentralización". (32)

Según el plan, la política regional se propone, para descentralizar, redistribuir competencias entre las tres instancias de gobierno; reubicar en el territorio las actividades productivas; dirigir la actividad económica a ciudades medias; integrar una red transversal de comunicaciones, transportes y acopio, almacenamiento y comercialización, para integrar los mercados regionales y revertir los procesos de desarrollo regional desequilibrado. Para lograrlo, la política de desarrollo regional se propone el "desarrollo estatal integral", para lo cuál se han emprendido las siguientes acciones.

Sistema Estatal de Planeación Democrática y Convenio Unico de Desarrollo.

Este sistema establece para tratar que los estados promuevan y administren su proceso de desarrollo. Lo que se busca es elaborar con los estados las propuestas anuales de inversión en ellos, tanto federal como estatal.

Planeación y acuerdo se hacen en los Comites de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), en donde se establecen los criterios para orientar y ubicar el gasto. El gobernador de la entidad preside el comité y participan en él representantes de los

(32) Plan Nacional de Desarrollo, 1983- 1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983. pág. 375.

diversos sectores y grupos de la entidad, presidentes municipales, representantes de las entidades federales en el estado y otros. Los COPLADE operan con una división funcional en subcomités, sectoriales y específicos. Se espera que las metas sectoriales de alcance estatal de la Administración Pública Federal armonicen con las actividades estatales y municipales.

Esta integración de los gastos estatal y federal por medio de los COPLADE ha avanzado de manera desigual en los estados. Mientras en algunas entidades, como Tabasco, casi todo el gasto se ha integrado, en otros sólo una pequeña parte del gasto total se planea en los COPLADE.

El Convenio Unico de Desarrollo (CUD) es el instrumento jurídico, administrativo y financiero por el que el gobierno federal se propuso dar respuesta a las necesidades de los estados. El convenio se firma entre el gobierno federal y el estatal, y en él se establecen acuerdos amplios entre las dos instancias tomando en consideración, desde 1984, propósitos específicos de desarrollo de cada estado. Estos acuerdos se aplican mediante los acuerdos de coordinación específicos por los que las distintas secretarías planean con el estado la operación de su gasto en la entidad, además de la de los programas regionales o especiales, como el de Atención a Zonas Marginadas.

En la primera etapa, las transferencias de recursos a los estados se limitaron a los servicios de salud y educación; paulativamente, se busca que se incorporen al convenio todos los programas federales de alcance regional.

El CUD tiene sus antecedentes en los Convenios Unicos de Coordinación. Estos fueron los primeros instrumentos por los que la federación coordina sus acciones de gasto con los gobiernos estatales, dando un paso importante para concretar lo que se conoce como federalismo fiscal. Si bien en México existe desde hace tiempo coordinación en el manejo de los ingresos fiscales, éstos son los primeros pasos que se dan para

coordinar el gasto federal.(33) En un país como México, la política de gasto social enfrenta la disyuntiva de conceder más a los estados en donde se reciben los mayores ingresos o buscar el equilibrio entre las regiones. Estos convenios de coordinación y los diversos programas regionales estratégicos emprendidos sugieren que el gobierno ha optado por lo segundo, aunque persisten formas del centralismo fiscal y de ejecución de gasto.

5.4.1. INTEGRACION REGIONAL.

Considerando que los estados de algunas regiones enfrentan problemas comunes y que en ellas es necesario estimular u orientar el desarrollo para combatir el desequilibrio regional, y siendo evidentes las ventajas de fortalecer a las regiones y los estados para el proceso de desconcentración y descentralización, en 1983 el gobierno federal concertó con esos estados cuatro programas regionales, considerados estratégicos para el desarrollo regional. En agosto se inició el programa del Mar de Cortés, (Sonora, Sinaloa, Nayarit y Baja California); en octubre se presentó el programa del Sureste, que incluye Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán, partes de Veracruz y Oaxaca, y el programa de la Zona Metropolitana de la ciudad de México y Región Centro; finalmente, en noviembre se dió a conocer el programa de Zonas Áridas, en el que intervinieron los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Durango, Zacatecas, Aguascalientes y San Luis Potosí.

Estos programas estuvieron diseñados conforme a las características, problemas y necesidades de cada región y aun de cada subregión en que aquellas se dividen. Esta forma de planeación regional no implicó una administración distinta o autónoma de las

(33) Armida Graham, Pablo. *Federalismo Fiscal. El Caso de México*. Tesis. I.T.A.M. México, 1983.

administraciones estatales, sino una coordinación entre éstas; cada estado se encarga de llevar a cabo el programa en su jurisdicción completando sus planes de desarrollo.

Existen además programas especiales de desarrollo regional. Una serie de ellos, pensados específicamente para promover el empleo, se aplicaron en 1983 y 1984 con buenos resultados en casi todas las entidades federativas, mediante acuerdos con los gobiernos estatales y municipales donde operaron. En muchos municipios hubo inversión pública por primera vez en años, y en zonas marginadas de algunas ciudades se palió el desempleo. En todos los casos, la inversión en salario y materiales (por el mismo monto) sirvió para instalar y mejorar servicios básicos para la comunidad.

Otros programas especiales iniciados en 1984 son: Reordenación Henequera y Desarrollo Integral de Yucatán, y Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas, y el de la Cuenca del Coatzacoalcos.

5.4.2. DESARROLLO URBANO

La centralización en el siglo XX tuvo que ser también urbana. En México la capital del país sufrió un proceso enorme de crecimiento, sobre todo desde los años 40 y 50. La población, lo mismo que en otras pocas ciudades, creció aceleradamente, atraída por la posibilidad del empleo, el negocio o el medio. Según un diagnóstico del PND, un tercio de la población del país vive en más de 95 000 localidades con menos de 2 500 habitantes, mientras más de una cuarta parte de los mexicanos habita en tres conglomerados urbanos, las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, pero sobre todo en la gigantesca capital del país. Las tres urbes ocupan sólo 0.2% del territorio nacional, pero concentran 53% del monto total de sueldos y salarios, 42% del personal ocupado, 49% de las ventas de productos duraderos, 90% de la producción de aparatos eléctricos y 91% de la de medicamentos y otros productos farmacéuticos.

La primera medida para definir una política urbana fué la transformación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en la que se incluyó el ramo de vivienda, elevada a derecho social constitucional en diciembre de 1982. Después con base en los patrones de crecimiento urbano, que reflejaron una distribución desigual del ingreso y una especulación inmobiliaria excesiva, en el Plan Nacional de Desarrollo se propuso, para construir un sistema nacional urbano más equilibrado, controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros alternativos y distribuir territorialmente los servicios y satisfactores del desarrollo urbano más equitativamente. En los centros de población se buscaría controlar el uso del suelo y orientar el crecimiento, mediante la formación de reservas territoriales. (34)

En cuanto a la ubicación de las zonas de desarrollo urbano en el territorio nacional, el gobierno se propuso un plan de impulso a las ciudades medias que presenten, en general, condiciones adecuadas para un crecimiento ordenado, incluyendo su capacidad para absorber la migración proveniente de las regiones de población mas dispersa. La selección de estos centros alternativos a la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey se hizo con base en sus posibilidades de asentamientos industriales, de apoyo a las actividades agropecuarias, de enlace entre los sistemas urbano y rural, y de integración regional; se consideran prioritarias las acciones para regularizar y beneficiar las zonas marginadas. Para compensar el desequilibrio en la prestación de servicios entre el campo y las ciudades, se impulsaron centros rurales donde se concentraron servicios básicos.

El control del uso del suelo y la adecuada orientación del crecimiento de los centros de población se logrará con la formación de reservas territoriales que abran una oferta

(34) Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. 1983. pág. 242-246.

masiva de terrenos para habitación y para diversos servicios e instalaciones urbanas, a precios accesibles. Estas reservas podrán formarse con inmuebles de propiedad federal que se transfiera a los estados y municipios, así como con terrenos ejidales y comunales susceptibles de aprovechamiento urbano o industrial. Estos terrenos pasarán directamente a poder del Estado eliminando la intermediación de fraccionadores particulares que son origen de buena parte de la especulación inmobiliaria. Con la creación de las reservas territoriales continuará la regularización de la tenencia de la propiedad urbana. En ambos casos se busca distribuir la responsabilidad entre los tres niveles de gobierno.

Quince meses después de éstas proposiciones básicas, en agosto de 1984, se presentó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (35). En el aspecto de desarrollo urbano, el programa tiene dos objetivos fundamentales: transformar el patrón de crecimiento de la población del país y ordenar su crecimiento dentro de los centros de población. El primero se refiere a la necesidad de cambiar tanto la excesiva concentración demográfica y económica de la ciudad de México (que ha llegado a extremos que distorcionan el desarrollo económico y social de la nación) como la gran dispersión de la población rural (que impide que se le proporcionen los servicios básicos que requiere). Este patrón de crecimiento poblacional ha provocado marcadas desigualdades regionales en la distribución de la riqueza y de los satisfactores básicos, que se manifiestan tanto en las zonas rurales, como en las áreas marginales de las grandes ciudades.

El segundo objetivo corresponde a los problemas urbanos, que se manifiestan en carencias de satisfactores esenciales, desajustes en las actividades de los habitantes de

(35) Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ecología, 1984-1988, México, 1984

las ciudades y deterioro del medio físico. Las carencias abarcan suelo, infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios públicos.

Para lograr sus objetivos, el programa plantea la formulación del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano. Este sistema se compuso de 168 centros de población, divididos en ciudades grandes, medias y centros de apoyo. Las ciudades grandes son aquellas que sobrepasan ampliamente el millón de habitantes. Según el programa, éstas ciudades deberán controlar y racionalizar su crecimiento, entre otros, por medio del autofinanciamiento crecientes de los servicios y del desarrollo urbano, y una desconcentración de cuatro millones de sus habitantes hacia las ciudades medias para el año 2000. Para lograr su autofinanciamiento y desconcentración se reducirán sus factores de atracción, es decir, se disminuirá la proporción del gasto público que se les destina y se elevarán progresivamente los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos para ajustarlos a los costos reales. También se busca que las ciudades de Guadalajara y Monterrey replacen progresivamente, en su área de influencia, a la ciudad de México en su papel de proveedor nacional de bienes y servicios, así como el principal comprador de productos regionales.

Por otro lado, este sistema coordinará las diferentes dependencias y organismos de los tres niveles de gobierno. El gobierno local adquirirá e integrará por anticipado, con expropiación, compra o convenio, reservas suficientes, en términos de su plan de desarrollo urbano, que garanticen la atención de las diversas necesidades. Una vez integradas, las habilitará con los elementos necesarios de infraestructura y equipamiento primario para venderlas posteriormente a promotores públicos, privados o sociales, recuperando de esta forma el costo de su constitución y habilitación.

Resulta claro que para establecer en la práctica la política urbana descrita son necesarios planes especiales para la ciudad de México y su entorno. Uno de ellos es el Programa Estratégico de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la ciudad de México

y la región centro.⁽³⁶⁾ Este programa comienza por la definición geográfica de la región. Se establecen los límites precisos de la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM) y de la región centro en que la primera está contenida. Las 16 delegaciones del Distrito Federal, 53 municipios del estado de México y uno de Hidalgo forman la ZMCM, en la que se concentran 19 millones de habitantes, 21% de la población total del país. Para integrar la región centro, se agregan los demás municipios de esas dos entidades y los estados de Querétaro, Puebla, Tlaxcala y Morelos. La inmensa centralización y concentración de la actividad económica, la población y los servicios del país en la ZMCM tiene su reflejo inmediato en su entorno con el que se ha establecido una relación desequilibrada, en perjuicio de los municipios y estados aledanos. En conjunto, la región centro "concentra alrededor de 35% de la población nacional y produce aproximadamente 42% del PIB y 55% de valor generado por las empresas. Concentra 48% del gasto público y 30% de la inversión federal. Estas cifras muestran la enorme interdependencia que guarda el área con la ciudad de México".

La estrategia del programa tiene dos vertientes, una para la ZMCM y otra para la región centro. Para la primera se plantea el reordenar el crecimiento de la ciudad de México y su zona metropolitana, estimular la participación social y coordinar la participación de todas las dependencias que intervienen en el programa. Para la región centro, la línea principal señala el impulso al desarrollo rural integral y el reordenamiento territorial mediante el apoyo a ciudades medias; ésta es esencial para dar posibilidades de empleo en la región centro y contener la fuerte emigración de su población a la ZMCM.

Al definirse los lineamientos para la ubicación selectiva de las industrias, según la disponibilidad de materias primas y la afectación de recursos naturales, se hace una

(36) Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.

subdivisión geográfica de la región; se considera la ZMCM como zona de crecimiento controlado y alrededor de ellas se establecen los municipios inmediatos del estado de México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y Morelos como área de consolidación. El resto de la región centro se cataloga como zona de prioridades estatales.

La primera línea de acción es también el propósito fundamental del plan: la descentralización administrativa y la desconcentración industrial. Las demás líneas de acción se refieren al abastecimiento y uso del agua, al empleo del suelo, a la vialidad y el transporte, a la ecología y el ambiente, al financiamiento, a la información para el desarrollo urbano y a la seguridad pública.

5.4.3. DESARROLLO RURAL INTEGRAL.

El gobierno de Miguel de la Madrid intentó una concepción integral de su política agraria, cuya finalidad última fue contener la creciente desigualdad en las condiciones de vida entre el campo y la ciudad y, en la medida en que se logre; contener la migración de los campesinos empobrecidos a las ciudades y a Estados Unidos. En este sentido se espera que la política agraria contribuya al proceso general de descentralización.

Esta política se plantea frente a los problemas rurales cuyo diagnóstico se presenta en el PND: desde el triunfo de la Revolución -dice el plan-, el cumplimiento de las demandas agrarias ha sido un proceso gradual en el que se combinan dos aspectos centrales: la justicia social y la productividad. En este proceso, los sectores productivos rurales han apoyado la urbanización e industrialización del país suministrando materias primas, insumos, alimentos y divisas; aportando abundante mano de obra por medio de las corrientes migratorias, y transfiriendo a la economía industrial importantes volúmenes de excedentes económicos. La consecuencia ha sido el rezago comparativo de los indicadores sociales en el campo; por ejemplo, tasas de mortalidad 50% por arriba del

promedio nacional; deficiencias nutricionales; niveles bajos de educación; deficiencias de habitación y de servicios; dispersión sin acceso a vías de comunicación y, sobre todo, menores niveles de ingreso. Si tomamos como base el cultivo del maíz, en 1981 el ingreso por una jornada de trabajo representaba 30% del salario mínimo vigente; en 1965 la relación era de 50 por ciento.

Para enfrentar estos problemas el régimen de Miguel de la Madrid propuso una política agraria que se dividió en tres partes, que suponen el uso de los diversos instrumentos con que cuenta el Estado: tenencia de la tierra -en sus aspectos de reparto agrario y de regulación de la propiedad-, organización social y económica de los campesinos -en unidades productivas y en unidades más amplias de desarrollo rural-, y mantenimiento y ampliación de la infraestructura, para capitalizar el agro. Para normar esa política el Poder Ejecutivo Federal promovió en diciembre de 1982 una iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional por la que se incorporó la obligación del Estado de promover las condiciones para un desarrollo rural integral y, en noviembre de 1983, otra iniciativa de cambios a la Ley Federal de la Reforma Agraria, que permitió de inmediato acelerar los trámites agrarios. En marzo de 1985 se presentó a las organizaciones campesinas el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral y en julio se dió a conocer el de Reforma Agraria Integral. (37)

Finalmente, el régimen De la Madrid intentó revertir la tendencia al desequilibrio económico entre el campo y la ciudad mediante la determinación de los precios de garantía para los productos agrícolas sujetos a ese régimen. Los precios de garantía son precios mínimos de compra que ofrece el gobierno através de la Conasupo para diez productos básicos y algunos otros como el café, azúcar y copra, para regular el mercado

(37) Programa Nacional de la Reforma Agraria Integral, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1985.

y evitar que por la sobreoferta durante la cosecha los precios caigan bruscamente y los productores pierdan sus utilidades. En general, los precios del mercado son más altos, excepto en el caso del maíz que se cultiva en zonas alejadas y en las que no hay centros de abasto de Conasupo y donde frecuentemente los intermediarios son el recurso crediticio de los campesinos. Desde 1983, los precios de garantía han tenido, en promedio, aumento mayores que la inflación.

CAPITULO VI

LA NUEVA MANERA DE HACER POLITICA

6.1 LA ORIENTACION DEL CAMBIO.

La crisis económica, política y social que sufre nuestro país severamente desde hace dos décadas, debe llevar a cambios para el progreso y no a cambios para el retroceso, a cambios para redistribuir el poder en favor de la mayoría, y no para que el poder se concentre nuevamente en las viejas y nuevas oligarquías.

El combate a la crisis no puede mirarse como la búsqueda de un patrón de desarrollo perdido, como el afán de reponer un patrón que no funcionó, sino que debe verse como un proceso encaminado a dominar y vencer los grandes desequilibrios que la componen, pero a la vez como una oportunidad, que el país ha venido difiriendo, para introducir cambios estructurales.

Los cambios deben beneficiar al pueblo y no a quienes han concentrado político y económico en clara pugna con lo que dicta una democracia elemental.

De no introducirse esos cambios, habrá que admitir que el futuro de México no será brillante: la crisis en sí y los rezagos de toda índole que hemos acumulados, nos depararían el dilema de ser la Corea del Sur o el Paraguay del próximo milenio.

No parece que hayamos arribado a un consenso sobre las negras perspectivas de México de no cambiar pronto y mucho. La terquedad de la crisis y sus secuelas sociales

y políticas y la historia reciente, han venido propiciando tesis simplistas que contribuyen raquíticamente al estudio de los verdaderos problemas de México.

Se sostiene que México cayó en crisis por un supuesto subdesarrollo político, que se manifiesta en el insatisfactorio funcionamiento de las instituciones demoliberales (división de poderes, partidos políticos y elecciones).

Llevando más allá esa línea de argumentación, podría postularse entonces que si esas instituciones florecieran, se afianzaría la democracia política y se advendría, por añadidura, a la democracia económica y social y a una fase de desarrollo pleno.

Si bien la "perspectiva política" de los problemas nacionales, no es nueva y en alguna ocasión ha rendido su contingente histórico al cambio de México, me parece que el simplismo ideológico que le da sustento, puede ser altamente dañino en los días que corren, por la sencilla razón de que tiene un efecto distractivo.

La perspectiva política de la crisis es tan parcial como la que mira los grandes problemas de México, sólo como resultado de un orden internacional injusto que abarata nuestras ventas, encarece nuestras compras y eleva las tasas de interés, olvidando los factores internos, o como la que los explica sólo por la escasez de divisas y la mengua de las finanzas públicas.

No desestimo el fortalecimiento de nuestra democracia política y el examen de los factores externos de la crisis. Insisto únicamente en que se reivindique el carácter estructural de la crisis; que se reconozca que el verdadero problema de México no es la crisis, sino que lo constituyen los factores de estructura que la provocaron.

La modernización de México y la crisis, se han combinado para que se reclamen cambios políticos, económicos y sociales, que suponen la transformación severa de

nuestro sistema, no su sustitución. Tan falso sería sostener que los mexicanos desechan el sistema, como que postulan su preservación integral. Se trata de transformarlo, para poderlo conservar.

El gran activo de México, más que su economía, cuya vulnerabilidad es evidente, o su estructura social, todavía marcadamente inequitativa, es el sistema político, que permite estabilidad disfrute de libertades y solución negociada de la conflictiva social.

El sistema político es tramo en la línea de conducción, que media entre una economía en crisis y una sociedad flagelada.

Si la política funciona, compensa fallas de la economía y evita la crisis social. Si la economía se encuentra estable y bien, de inmediato suaviza las tensiones políticas, pero a la larga transforma a la sociedad y la hace más contestataria y demandante. No hay, pues, sustitutos de una buena política y de las transformaciones que deben introducirse, si se desea cambiar para conservar.

6.2. PERSPECTIVAS NACIONALES

No reconocer la realidad nacional, es desconocerla, y malamente se puede reformar lo que se ignora. Conocer la realidad de la nación es tan importante para los hombres públicos, como conocer los límites y alcances del poder: si no se conocen, se incurre en el exceso político, en la utopía que desprestigia los proyectos, o, por el contrario, en el defecto político.

Para conocer la realidad y el poder -y usarlo- los hombres de estado requieren de atributos analíticos, pero también de intuición, instinto y afición políticas, así como de un manejo perspicaz de la historia.

México quiere cambiar, los avances que México ha logrado no sólo no eximen a esta generación de cambiar, sino que le exigen que lo haga pronto y a profundidad. Cuando no se quieren cambios, nunca hay momento oportuno: si hay estabilidad y abundancia, se tienen por ociosos, si privan la escasez y el conflicto, se tienen por temerarios.

Hay un enfoque reaccionario de la crisis y otro progresista. Conforme al primero, se combate a la crisis para restaurar un orden perdido, y de acuerdo con el segundo, se busca dominar a la economía, para instituir otro orden. México quiere un nuevo orden: el orden social que prefigura la carta constitucional.

Las perspectivas nacionales. Dados los problemas económicos de la nación, los rezagos de diversa índole, y la dinámica transformadora en la que se hallan los países industriales -particularmente, en lo económico y en lo científico y tecnológico- si no cambia México se colocará en el umbral de empezar el tercer milenio, como la nueva Corea del Sur o el nuevo Paraguay. Sucumbirá ante un espejismo modernizador.

En ese marco y ante esas perspectivas, hay que insistir en los activos de nuestro país. Se posee un sistema de convivencia sólido que asegura que la contraposición de intereses, propia de una sociedad cada vez más plural, se supere políticamente. La solidez del sistema, más que invitar al inmovilismo, excita a su corrección para que se expanda la democracia.

El sistema político lo resistiría; lo ha resistido.

Un elemento del sistema de convivencia mexicano que debe resaltarse, es el presidencialismo, entendido como réplica tipológica al parlamentarismo, no como exaltación ilegítima del Ejecutivo. El margen de maniobra presidencial se ha venido encogiendo, pero aún así el régimen presidencial es el gran recurso para el cambio.

Un país -lo prueba la historia- supera sus adversidades, regenera su economía e impulsa la democracia, si al activo institucional está añadido el liderazgo y la participación popular. Sin líder, el pueblo puede convertirse en masa estática o en masa sin rumbo. Sin participación social, el líder deja de serlo. Tenemos los dos componentes.

Creo que hemos llegado al momento de que, sin perjuicios de las luchas políticas, se explore si es posible que las distintas corrientes opositorias o simplemente contestatarias, reconozcan que hay territorios donde se puede convenir con el gobierno para que México salga adelante más pronto y con mayor firmeza. En política, los pactos son el método non, y los pactos con el poder público siempre han sido legítimos, si se celebran para bien de la nación.

6.3. LA CRITICA AL PODER.

La verdad en política es un instrumento de precisión y de alto riesgo, ya que su utilización poco diestra fuera de no dar impulso a la democracia, puede deteriorar más la economía. La verdad, si descubre realidades enormemente adversas, sólo puede mostrarse a hombres y a pueblos recios, pues si no lo son, los primeros desertan y los segundos caen en el desaliento.

El gobierno ha venido manejando la verdad como recurso político y no como ingenua extrapolación de un valor de moral doméstica; se dice porque se tiene la convicción de que México puede resistir la verdad y posee la fuerza para cambiarla.

Las verdades parciales. La crítica a una reflexión presidencial, -y más allá de que no se requiere mucha malicia para advertir el porqué de las censuras- pugna con una

obviedad: que la verdad política para ser tal tiene que ser integral. Elaborar y difundir sólo las miserias del país, las fatigas del sistema, o los errores del gobierno, y negarse a hacer un balance, en el que figuren tanto los pasivos como los activos de los hombres y de la nación, no conduce nunca a la verdad.

Si es cierto que la verdad, tratándose de la política, no puede tasarse como si perteneciera al mundo de las pesas y medidas o a la seca esfera de la contabilidad, también lo es que las verdades parciales, las que sólo desnudan lo oscuro y no dejan ver la luz cuando la hay, se acercan peligrosamente a la mentira.

En una democracia inconclusa y en un país en dificultades, hay tantas verdades penosas que, como no pueden ocultarse, se deben ver junto con lo positivo que no se ha perdido.

La crítica al poder. La censura sin ponderación daña al pueblo y beneficia a quien dentro o fuera del país medra con la angustia que se genera con verdades parciales o mentiras completas.

La crítica no ha generado temor ni ha malquistado al crítico con el gobierno. Se sabe que quien asume el poder, también asume sus incomodidades y que quien lo hace debe estar dotado de una fina perspicacia que le permita distinguir entre el que critica sin razón y el que lo hace con tino. Esa perspicacia, además, debe permitir que se distinga entre el que censura malévolamente, y el que condena con desacierto, pero de buena fe.

La crítica es bienvenida porque a nuestro país le hace falta densidad analítica; estamos todavía en etapas de novatez.

6.4. VIEJA POLITICA, NUEVA POLITICA

La beligerancia de la opinión pública y el protagonismo de los medios masivos de comunicación, son indicadores de desarrollo político. El político moderno se debe saber desempeñar eficientemente en los medios, y mostrarse a la sociedad, si desea comunicarse con ella y contar con su respaldo.

El oficiente de "La vieja política", no sobrevive a la luz; su medio natural es la oscuridad, o, por lo menos, la penumbra; carece de ideas o si las tiene, no las expone; su lenguaje es críptico; cae en el estribillo por reflejo, y como añora las épocas en las que no había oposición, ni debate nacional ni crisis, confunde crítica con traición, e interpelación con desafío. Se enorgullece de su habilidad para no contestar, y cree que el diálogo es un monólogo a dos voces. Por el contrario, el de "La nueva política" sabe que las cosas han cambiado; que hoy existe una oposición combativa -auspiciada por los heterodoxos de ayer-, una prensa implacable y una ciudadanía impaciente y contestataria. El político moderno se afana en responder para reclutar adhesiones, y sale a la palestra consciente de que la lucha existe, aún si no se saliera a luchar.

Si para el caduco -que no pocas veces es político reciente- acudir a la cita con la opinión pública y con los adversarios, es un riesgo que debe eludirse siempre, para el nuevo, es una oportunidad que nunca debe rechazarse.

6.5. LA REFORMA DE LA ADMNISTRACION PUBLICA

La reforma política, entendida, sobre todo, como democratización, debe pasar forzosamente por la administración pública, por la vida administrativa en particular.

Circunscribirla al régimen de partidos y a la formación de los cabildos municipales y de los poderes legislativos, es arrojarla al reduccionismo.

En un estado grande y ubicuo y en un sistema constitucional montado en un vigoroso presidencialismo, la racionalización y democratización del poder administrativo son componentes radicales de un proyecto político de envergadura. La modernización de estructuras y procedimientos, es cierto, son capítulos de ese proyecto, pero su envolvente técnico es tan espeso, que conviene acudir a otros cambios que hagan ver si los nuevos usos administrativos se avienen más a una sociedad republicana.

La primera vertiente es la del reforzamiento de la dimensión política de la Administración Pública y que lleva a la colisión con quienes postulan que ésta sea una sociedad burocrática cerrada y foro de un servicio de carrera ideológicamente neutral, desligado por igual de la sociedad civil y de la sociedad política.

Por otro lado, se ha reconocido que el segundo nivel del aparato administrativo (subsecretarios, oficiales mayores y directores de entidades paraestatales), sin mengua de sus deberes legales, ha de participar en las tareas partidistas, fuera de la estación electoral, por lo que esos funcionarios están actuando en órganos colegiados de su partido y desempeñan comisiones de sus dirigentes.

Otro cambio, se dirige también a que los funcionarios administrativos se encajen en los procesos políticos: se sigue la estrategia de que acudan al llamado de comisiones congresionales, para lo cual no basta una formación técnica, sino que se requiere de atributos estrictamente políticos que permitan que se salga del trance sin lesiones para el gobierno al que se sirve.

La otra gran vertiente de la reforma política en el ámbito administrativo, es la renovación de la ética administrativa, que va más allá de los incidentes persecutorios y

responde a una intención ideológica, que no debe escapar a la inteligencia de la opinión ciudadana. Hay un combate a fondo al enfoque patrimonialista de la función pública y la aforística de la "Administración para la Administración", socorrida escuela de la corrupción política.

En ese combate sobresale que se han reivindicado las remuneraciones del mundo de la oscuridad y del causismo arbitrario, a través de la implantación de un tabulador aprobado por el Congreso, y que se ha extinguido el manejo de recursos sin comprobación, fuente de fortunas espontáneas. Asimismo, las prestaciones -gastos de representación, viajes, aprovechamiento privado de empleos públicos- a los funcionarios y el uso de bienes nacionales, han quedado sujetos a una normativa expresa y severa.

Las ofrendas -obsequios, tradicionalmente, masivos y costosos- a los funcionarios, tendentes a mover el ánimo y a eludir rigores, merced a una disposición terminante, hecha valer durante varios años, han caído a plomo, más rápido y más hondo de lo que temían los usufructuarios ("en una república, los regalos son una cosa repugnante", añade Montesquieu, quien recuerda que el clásico dijo que "no hay que tomarlos ni por las cosas buenas ni por las malas"). Las nuevas normas se están convirtiendo en usos nuevos de la Administración Pública y es renovación de la ética administrativa dentro de un proceso de ingeniería política que está en marcha.

6.5.1. DESCENTRALIZACION. NO DESCONCENTRACION.

Desde Miguel de la Madrid; el gobierno se comprometió a dar impulso a la descentralización de la vida nacional y no sólo a descongestionar al aparato administrativo y para ello echó mano de diversas técnicas: desconcentración y delegación territoriales;

descentralización administrativa; mayor participación de estados y municipios en el ingreso fiscal; convenios de coordinación entre los niveles de gobierno; traspaso de entidades paraestatales federales a las instancias locales; reparto de competencias legales; reubicación de oficinas públicas en el interior; desarrollo regional; relocalización territorial de la planta productiva y del equipamiento social, y reorientación de las corrientes migratorias.

Ese recuento hace ver que el gobierno impulsa un proceso integral, predominantemente político y, en alta dosis, económico. Aún cuando no es posible elaborar un análisis extendido sobre lo que se está pugnando, vale la pena repasar tres vertientes de la descentralización.

En 1983 entró en vigor el nuevo artículo 115 constitucional, gran catalizador de la reforma municipal.

El nuevo precepto rescata al municipio de manos del federalismo ultramontano -que sostenía que la Constitución de la República no podía organizar a las comunas- y tomando la bandera del Municipio Libre de la Constitución de Querétaro, define la competencia mínima de los cabildos, amplía y precisa sus fuentes de ingreso, les concede potestad presupuestaria y fija reglas encaminadas a prevenir la desaparición arbitraria de ayuntamientos.

Como puede apreciarse, la reforma municipal, está reubicando el poder político, ya que lo que se entregó a los cuerpos edilicios no se hallaba en el vacío, pertenecía a la Federación y a los estados.

6.6. LOS HABERES DEL SISTEMA.

Uno de los más preciados haberes es la pluralidad. El poder ha asumido ante ella actitudes distintas. Si se quiere, históricamente ha transitado por varios estados de ánimo: ha tolerado, ignorado, reconocido, honrado y aún propiciado las diferencias y las discrepancias.

Cuando se ha mostrado intolerancia, México se incomoda, censura y condena. Al mexicano le repugna el dogmatismo y la rigidez en los negocios públicos; huye de las puntas ideológicas y de los iluminados.

La pluralidad política -particularmente, la discrepancia, el análisis independiente y la creación libre- desde el principio encontró hogar en la sociedad civil (instituciones académicas, prensa, actividad editorial). Igualmente, esa pluralidad siempre halló refugio en algunas partes de la sociedad política (en las áreas educativas y culturales del gobierno).

El poder público, también históricamente, manejó la casuística política para limitar y premiar la discrepancia especulativa o activa, producto natural de la pluralidad. Se usó una especie de homeopatía política, porque el cuidado en la dosis del premio y de la limitación, era esencial para cohesión y la estabilidad del sistema, así como para su flexibilidad y modernización; para la salud del sistema.

La pluralidad, en su dimensión de oposición política, llegó al centro de la sociedad política en 1964 con los diputados de partido. El acceso se ensancho en 1979, con la introducción de la representación proporcional a la Cámara de Diputados y de la de minorías en los congresos locales, y en 1983, con la aplicación universal del principio de representación proporcional en el escalón municipal.

El manejo más democrático de la pluralidad, por otro lado, ha hecho posible que en la Cámara de Diputados se desempeñen como representantes -por cierto, con brillantez-, destacados políticos que, inclusive -en épocas, por fortuna, superadas- han sido encausados.

La crisis y la reordenación estimulan la discrepancia, la crítica, la censura y hasta el enjuiciamiento. Hay un debate nacional (en la Cámara de Diputados, en las elecciones, en la prensa, en la vida cotidiana), que está cimentando tanto en el pluralismo desbordante, como en un respeto escrupuloso a éste.

El debate, la confrontación de ideas, que pudiera parecer un mero juego especulativo, es una de las avenidas privilegiadas de la lucha política. Tan es así, que si se perdieran el debate ideológico y la discusión política, se perderían las goteras del poder, sino es que el vestíbulo del poder.

El pluralismo ha asegurado la longevidad del sistema, porque ha auspiciado las transformaciones que se han dado en él, ha evitado la alineación de los discrepantes y por que ahí reposa energía para nuevos jalones democratizadores. Nuestro país se halla en un estadio de desarrollo de la pluralidad que no permite la reversabilidad.

6.7. HACIA LA DEMOCRACIA PROFUNDA

Los mexicanos sabemos bien que la democracia está sujeta a reglas, que la democracia que no avanza, retrocede. La democracia política admite modalidades muy distintas; y que si bien la democracia es un todo, el avance político puede activar la evolución socioeconómica. En junio de 1986 el presidente De la Madrid, reconociendo esas reglas, dictó un acuerdo por el que instruyó a la Secretaría de Gobernación a que

convocara a los agentes políticos y a la ciudadanía, a que participaran en audiencias públicas de consulta sobre cuestiones de la mayor trascendencia para la vida política y la profundización de la democracia.

La consulta: El acuerdo presidencial creó una comisión presidida por el titular de Gobernación -auxiliado por el subsecretario de Asuntos Políticos- e integrada por representantes de la Cámara de Diputados y del Senado, así como de los partidos políticos, a la que tocó realizar audiencias sobre las grandes preocupaciones de nuestro tiempo político: la participación de los ciudadanos y los partidos en la integración de la representación política, el sistema de partidos políticos, la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, y la participación ciudadana en las decisiones del gobierno del Distrito Federal.

El significado: La consulta a la que convocó el gobierno se insertó en el proceso de aceleración del cambio democrático que desató desde sus primeros días, con el fortalecimiento del Congreso, el impulso a la descentralización, la reforma municipal, la consulta popular, el respeto a la libertad de expresión y al pluralismo. Perfeccionar el régimen de partidos y el sistema electoral, y dilatar la aplicación del principio de representación política, la desvinculación entre los votantes y los legisladores, la pulverización, y la galvanización de las tendencias oligárquicas que anidan en los partidos, que alienta la representación proporcional; el Distrito Federal, entidad federativa en la que se asientan los Poderes de la Unión, que se halla envuelta en una dinámica urbana y financiera que afecta al país en su conjunto, y que da albergue a diez millones de personas que demandan escenarios de participación; el impacto de la división de poderes en la calificación electoral; y la libertad ciudadana de organizar partidos que invita a la atomización.

La democracia profunda: La consulta se dirigió a perfeccionar nuestro sistema democrático, no a sustituirlo, pues nadie seriamente objeta su legitimidad, o duda de su eficiencia operativa.

Se trata de corregir nuestras instituciones políticas para que operen mejor, no de inventar nuevas ni de importarlas; se trata de que advenga "una democracia profunda", en la que la democracia económica y social cuente con un soporte político más firme, y un catalizador más potente ya que la sociedad demanda que se abata la crisis y modernice y haga más social la economía; se salvaguarde la soberanía nacional, y se profundice la democracia.

6.8. LA NUEVA POLÍTICA.

La nueva política está en proceso de aparición, y la vieja política se halla en fase de terminación. Los tiempos de hoy, son tiempos de transición, y quien no lo entienda se quedará en el camino.

La nueva política: Hacer el repaso de la vieja política, hoy menguante, sería ocioso, porque no hay nadie que ignore sus disfunciones y su patético anacronismo. Los viejos problemas que todavía no superamos los mexicanos, y los nuevos problemas que nos han caído en aluvión, reclaman una nueva política que ya está en marcha, aunque hay oídos que no escuchen el trote. La nueva política no es sólo obra de un hombre, quien sólo puede ser su conductor. Una nueva política es quehacer colectivo y no obra heroica.

La nueva política tiene varios capítulos:

a).- La escasez. El operador de la nueva política, en contraste con los de la anterior, que contaron con amplios recursos, debe manejar con perspicacia la planeación (el antizar) y la política (el antidilema) para administrar recursos escasos y compatibilizar demandas en competencia.

b).- La oposición. El hombre de la nueva política debe contender con una oposición beligerante y ascendente y que participa ya en el poder público, cuidando los intereses priístas, pero a la vez sirviendo a los intereses nacionales y construyendo con los opositores consensos esenciales.

c).- La pluralidad. La democracia puede verse como un proceso permanente de diferenciación que la hace un sistema plural. En la nueva política la armonización de intereses legítimos en pugna no tiene sucedáneo y ello exige hombres que no confundan principios con dogmas, ni convicciones con terquedad ni afiliación con secta.

d).- La concertación. La escasez de recursos y la necesidad de reorientar y acelerar el desarrollo, reclaman concertación para renovar permanentemente el pacto social, y echar a andar proyectos de beneficio nacional con el concurso de los sectores que componen al país. En la vida política la discordia llega al primer descuido, en tanto que la concordia activa requiere de negociadores pacientes, templados y con piel dura.

e).- El exterior. En una etapa de mayor interdependencia internacional, los mexicanos debemos ser más diestros en la interlocución con el exterior, y reconocer que ya nunca más podrá descansar el diálogo sólo en los negociadores profesionales. México como nación no puede seguirle haciendo al autismo; a los grupos dirigentes (incluye expresamente a los empresariales e intelectuales) corresponde un activismo que conduzca a un entendimiento moderno y operante.

f).- El cambio. Nunca hay estática social, pero sí hay los que creen que las cosas se pueden quedar como están, o los que se niegan a reconocer que han cambiado ya. La nueva política demanda hombres capaces de hacer frente a la aceleración del cambio y que adviertan que la sociedad exige, no que cesen abusos -etapa menor-, sino que se instalen nuevos usos. Esos son los tiempos de hoy.

g).- La publicidad de la política. El protagonismo de los medios masivos y el ensanchamiento de las clases medias, exponen a la política, que cada día es menos secreta. Ni las decisiones concretas, ni las políticas generales ni los hombres del poder pueden quedar sustraídos porque las democracias están hoy más informadas y, por ende, son más críticas. Quienes no aprecian que los escenarios de los políticos ya no son los recintos oficiales, caen en el traspies o demuestran que les falta el instinto de la contemporaneidad.

h).- Las ideas. La política no es únicamente para los ingenieros del poder, ni para los profesionales de las ideas. La política es, más que nunca, ideas y hechos; es pensamiento en acción. Ningún sistema político puede prescindir del trabajo ideológico, porque se acaba secando. En la nueva política los hombres del poder deben tener ideas y saberlas debatir.

Perspectivas. La nueva política se manifiesta ya con el liderazgo presidencial, y habrá triunfado si la heterodoxia de hoy, es la ortodoxia mañana. (38).

(38) Ruiz Massieu José Francisco. ¿Nueva Calse Política, o Nueva Política?. Editorial Oceano. 1986. México, pág. 12.

CONCLUSIONES

Primera: La descentralización es el instrumento para lograr el fortalecimiento de la democracia y el equilibrio regional de los estados pertenecientes al pacto federal. Pero es muy importante que la sociedad mexicana participe directamente en este proceso político-administrativo que ya se puso en marcha y que es irreversible ante los nuevos retos del país.

Segunda: La voluntad política es indispensable para realizar la descentralización, ya que sin esta voluntad se vería difícil el proceso en sus dimensiones reales; por que en México estamos en "tiempos de cambios" y las dificultades más palpables son las resistencias de algunos "grupos" que no quieren ceder a los cambios que la sociedad en su máxima expresión reclama.

Tercera: Hacer de México una crítica es suficiente para darse cuenta, de los riesgos que para la libertad y dignidad y también para la realización vital, han derivado y provienen de las inclinaciones centralizadoras, autoritarias y antidemocráticas que se han aplicado en el país en las últimas décadas. Basta constatar como esas tendencias se valen de medios de comunicación e influencia, de técnicas de información, de controles económicos y financieros, y de debilidades humanas. La experiencia histórica, muestra y confirma por una parte los valores salvaguardados por la descentralización y, por la otra, las graves consecuencias del centralismo, de la concentración y la dominación.

Cuarta: La concentración; de poder o de recursos, anula la multiplicidad y la variada riqueza de ideas y de esfuerzos individuales y sociales, que se constituye en un obstáculo para el disfrute y ejercicio de las autonomías y de los derechos humanos, civiles y políticos, y económicos y sociales. Por ello la importancia de descentralizar en todos los aspectos a la nación.

Quinta: El centralismo provoca la ausencia de varios centros de decisión e impulso, de espacios variados y distintos para pensar y para actuar, de alternativas en las estructuras sociales, impide que la vida se manifieste en su potencia y su rica diversidad.

Sexta: Descentralizar, es entonces asegurar la vitalidad de los hombres y de las sociedades en todos los ámbitos, porque los asuntos políticos trascienden en los económicos, los administrativos en los sociales y cada uno de éstos campos, en los demás.

Séptima: La experiencia nos muestra que descentralizar, exige una voluntad recia y positiva y también un esfuerzo de grandes dimensiones. Lo difícil es vencer a esas tendencias autoritarias, paternalistas y monopólicas.

Octava: En esta historia contemporánea de nuestro país, se escribe el impulso al federalismo, la vitalización del municipio, la afirmación de la sociedad plural, el respeto de las autonomías y de la familia y el sitio privilegiado a la dignidad del hombre, de su pensamiento y de su trabajo.

Novena: Actualmente, en México, las instituciones, normas y cambios por el que atraviesa el país, dan clara evidencia del camino hacia las libertades y permiten constatar los valores y culturas de la sociedad mexicana; los recuentos de excepciones, abandonos, debilidades, retrocesos, violencias y abusos, por otra parte, son pruebas que hacen ver lo difícil del camino. Cada centralización, en cualquier campo, ofende y enfrenta impulsos de libertad y de realización de los demás.

Décima: La descentralización en su versión más trascendente, tiene todos los significados hasta ahora vistos. No obstante las poderosas inclinaciones, fuerzas y ambiciones en su contra, ésta idea de descentralización, está en el origen de movimientos sociales y destacados liderazgos en México en favor de libertades reales, de una justicia más extendida y de una generalizada participación democrática.

Décima Primera: Los acontecimientos tan dramáticos e inesperados que últimamente se han suscitado en el país: como la rebelión en el estado de Chiapas, los problemas post-electorales de Tabasco y Veracruz; los asesinatos primero; del candidato a la presidencia de la República Luis Donaldo Colosio Murrieta, y, posteriormente del Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del P.R.I., José Francisco Ruiz Massieu; y, ahora una nueva devaluación de la moneda frente al dólar, son de alguna manera signos de una inestabilidad de la "clase gobernante" de México; dada su participación tan centralizadora del partido-oficial-gobierno que durante más de 50 años ha dirigido al país. También esto a permitido la desconfianza y a fomentado la falta de credibilidad en los sectores públicos y de autoridades. Puesto que ya nose cree en el gobierno ni en su actitud moral, debemos participar activamente para no permitir que nos sigan atropellando nuestros derechos que como ciudadanos y entes de una sociedad nos merecemos.

Décima Segunda: Como ya he dicho antes, quiero recalcar la importancia que tiene para el desarrollo de la descentralización la participación activa de todos los mexicanos de cualquier clase social, religión o filiación; de los partidos políticos; de las asociaciones civiles; de los sectores productivos; de los estudiantes; de las amas de casa; de todos en general; ya que en gran parte, la "participación" ciudadana empieza a abrir la puerta hacia una nueva cultura cívica en la cuál se están viendo los beneficios que se aportan para la democracia en México.

Décima Tercera: Los tiempos que vive el país, se deben ver con optimismo y realidad, sé que nos falta mucho, pero el proceso democratizador de México es irreversible y hay que afrontarlo con decisión y eficacia poniendo de nuestra parte como ciudadanos y por el otro lado exigiendo que se cumpla la Ley de forma igualitaria, que la impunidad desaparezca y que los derechos sociales sean la base de credibilidad de nuestras autoridades.

Décima Cuarta: Los nuevos funcionarios públicos; los legisladores; los gobernadores y también las autoridades; les exorto a cambiar de la idiosincracia política que se ha llevado hasta estas fechas y se den cuenta de que un puesto público es para servir a la sociedad no para servirse personalmente. Es para mí muy importante hacer mención de la necesidad de cambio en la mentalidad y actitudes de nuestros funcionarios para recuperar la confianza que se ha perdido en ellos.

Décima Quinta: México es un país que le ha tomado mucho tiempo en consolidarse como tal, así debemos participar activamente para fortalecerlo, "VIVA MEXICO".

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- 1.- Navarro de Flores, María Victoria; *Procesos de Descentralización en España y México*. I.N.A.P Praxis, Primera Edición, México, 1986.
- 2.- Acosta Romero, Miguel; *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, Cuarta Edición Actualizada, México, 1981.
- 3.- Haro Béchéz, Guillermo; *La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional*, Editorial Graficarte S.A. de C.V. México, 1991.
- 4.- Ruiz Massieu, José Francisco; *¿Nueva Clase Política o Nueva Política?*, Editorial Oceano, México, 1986
- 5.- *Descentralización y Desarrollo Regional en México*; Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1986.
- 6.- Torres, Blanca; *Descentralización y Democracia en México*. El Colegio de México, México 1986.
- 7.- *Descentralización Política y Administrativa*. Ediciones I.N.A.P. México, 1986.
- 8.- Pazos, Luis; *Hacia Dónde va SALINAS*. Editorial Diana. México, 1989.
- 9.- Zaid, Gabriel; *La Nueva Economía Presidencial*. Editorial Grigalbo. México, 1994.
- 10.- Dornbierer, Manú; *El Prinosaurio (La Bestia Política Mexicana)*. Editorial Grigalbo. México, 1994.
- 11.- *Administración Pública, Descentralización*, Ediciones I.N.A.P. México, 1985.
- 12.- Quintero, Laura - Rodríguez Ignacio; *COLOSIO...ZEDILLO, ¿Por la Reforma del Poder*. Editores Planeta, México, 1994.
- 13.- Pazos, Luis; *El Final de Salinas, Entre la Recesión y la Devaluación*. Editorial Diana. México, 1993.
- 14.- Burgoa Orihuela, Ignacio; *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1983.

- 15.- Carrasco Canals, Carlos: La Burocracia en la España del Siglo XIX. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1975.
- 16.- Carrillo Castro, Alejandro: La Reforma Administrativa en México Evolución (1971-1979). Editorial Porrúa, México, 1980.
- 17.- Haro Bélchez, Guillermo; Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México. I.N.A.P. Madrid, 1987.
- 18.- Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge: Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial Porrúa. 19a. Edición, México, 1983.
- 19.- Pazos, Luis: Democracia a la Mexicana. De los Fraudes a la Represión ¿En Peligro la Paz Social?. Editorial Diana, México, 1986.
- 20.- Prats I Catala, Joan: La Función Pública Superior en Estados Unidos. I.N.A.P. Madrid, 1984

DOCUMENTACION Y LEGISLACION.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. S.A. México 1993.
- 2.- Presidencia de la República. Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, D.F. 1977.
- 3.- Ley Organica de la Administración Pública Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1982.