

Federalismo y descentralización municipal, una contradicción no superada

José R. Morales Calderón

Hay en todo cuerpo político un maximum de fuerza del cual no debería pasarse y del que a menudo se aleja a fuerza de extenderse. Mientras más se dilata su vínculo social, más se debilita, siendo, en general y proporcionalmente, más fuerte un Estado pequeño que uno grande.

J. J. ROUSSEAU

Introducción

El presente análisis intenta rescatar y destacar una parte esencial del sistema federal mexicano, que es la descentralización política. Ésta no puede entenderse en forma objetiva si no se analiza paralelamente a las acciones de descentralización económica, social y administrativa, cuya forma más pura de expresarse está presente en la figura del municipio, esto sin admitir preeminencia de una sobre la otra. El objetivo es poner un mayor énfasis en la descentralización política.

Primero explicamos brevemente cuándo y cómo se implantó en nuestro país el sistema federal. A la vez, se trata de destacar cuáles fueron los acontecimientos económicos, políticos y sociales que influyeron en favor o en contra para que la estructura del sistema político administrativo actual esté sustentada en el régimen federal.

Luego haremos referencia a las limitaciones y contradicciones que nuestro sistema ha enfrentado históricamente para instaurar un sistema federal (fuertemente centralizado), el cual —desde nuestro punto de vista— sólo existe en térmi-



nos jurídicos (es decir, sólo en el papel), pero en la realidad vivimos en un sistema centralizado federal.

Por lo anterior, en la segunda parte del trabajo intentamos definir el fenómeno de la descentralización. Cuyo objetivo aparente ha sido el "fortalecimiento" del "municipio libre y soberano"; mas en el fondo las acciones que ha instrumentado el gobierno federal se han limitado a la desconcentración y no han alcanzado la descentralización. Las metas reales del gobierno actual y del sexenio pasado no se relacionan con un proceso de descentralización *per se*, sino con un cambio estructural de la economía nacional, y paralelamente, con las pretensiones hegemónicas del nuevo grupo político dominante: la tecnoburocracia.

Sistema federal mexicano

Algunos aspectos históricos, políticos y sociales del federalismo mexicano

El federalismo¹ es uno de los factores más importantes del sistema político administrativo de nuestro país. Su historia es muy importante. De hecho constituyó el problema vertebral en México de 1823 a 1856. Asimismo, el pensamiento federal inició el movimiento de 1913 con el cual se logró promulgar en 1917 nuestra actual Constitución.

Sobre el federalismo mexicano se han expuesto tres interpretaciones: la primera considera que fue una imitación del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica; otra asume que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo, y que tomó como modelo un principio de descentralización política que existió

en los últimos años de la Colonia, el cual constituye el germen del sistema federal mexicano; y la tercera que los pueblos del Anáhuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la losa del régimen federal, ya que existió una confederación de los estados de Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan, los cuales a su vez se estructuraron como federaciones.

La primera de estas interpretaciones es la más tradicional; se basa en argumentos como la cercanía geográfica, o cierta influencia cultural de los Estados Unidos; por otra parte, la tercera parece ser la menos probable, ya que no se observan rastros de la organización políticosocial de los pueblos del Anáhuac en la estructura del actual sistema federal. Consideramos, pues, que la segunda interpretación es la más correcta. Podemos aducir como germen del sistema federal mexicano el modelo de las diputaciones provinciales existentes durante la Colonia. En la Constitución de Cádiz de 1812 se consignó que en cada provincia habría un jefe superior y en cada provincia una diputación provincial para promover su prosperidad. Cada diputación provincial era formada por siete diputados que eran designados por el pueblo en votación indirecta.

En 1815 las Cortes de Cádiz ordenaron la creación de seis diputaciones en la Nueva España. De la diputación provincial de la ciudad de México dependieron las provincias de México, Puebla, Valladolid, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro. Este nuevo sistema de gobierno implantado por la Constitución española suprimió la figura del virrey.

El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad y era directamente responsable ante las Cortes de España. Es decir, cada provincia

gozaba de una independencia completa con respecto a las demás.

En 1822 existían 22 diputaciones provinciales y un año después eran 23; tales circunscripciones son en la actualidad la base de la división territorial de México. Pero el hecho determinante para la implantación del federalismo en México fue que las provincias exigieron este sistema bajo amenaza de separarse si se establecía el régimen central.²

Campeche proclamó su emancipación absoluta de México y camino parecido siguió Tabasco; el 12 de mayo de 1823 Guadalajara celebró su separación del país; el 1° de junio de ese año Oaxaca hizo lo propio. Ante tal caos, Saltillo, el 5 de junio de 1823, pidió se convocara un congreso para que se reorganizara el país, bajo los auspicios de un gobierno de república federada. Así, el 12 de junio de ese año, el congreso convocante, no constituyente, expidió el voto por la forma de república federal.

El 4 de octubre de 1824 se firmó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En su artículo 4° se consignó el carácter federal del sistema mexicano. Esta Carta Magna tuvo vigencia hasta finales del año de 1836, fecha en que el congreso federal se declaró investido de poderes constituyentes y cambió la forma de gobierno a unitaria. Sin embargo, la Constitución centralista de 1836 conservó aspectos de descentralización política, tales como las juntas departamentales y el órgano legislativo del departamento, el cual tenía entre sus funciones la de nombrar al Presidente de la República, de la terna que le era enviada por la Cámara de Diputados Central.

Los años de vigencia de la ley fundamental de 1836 fueron muy turbulentos. Llenos de rebeliones e insurrecciones, una de las cuales, y de las más

importantes, fue la que dirigió Valentín Gómez Farías, el 15 de julio de 1840, con miras a establecer el sistema federal.

El 4 de agosto de 1846 tuvo lugar el pronunciamiento de la Ciudadela, cuya bandera fue la convocatoria para un nuevo congreso constituyente, el cual discutiría la forma de gobierno apropiada para el país. El 22 de agosto de ese mismo año, los jefes vencedores decretaron el restablecimiento de la Constitución Federal de 1824.

Este sistema subsistió hasta 1853, año en que otra rebelión devolvió el poder a Santa Anna; tal gobierno concentró todos los poderes en el Presidente de la República.

El 1° de marzo de 1854 fue promulgado el Plan de Ayutla, el cual desconocía al gobierno imperante, y el 11 de ese mes la guarnición de Acapulco aceptó dicho manifiesto. El 9 de agosto de 1855 Santa Anna abandona el país. En 1856, el pensamiento federal triunfó de nuevo, y en la Constitución de 1857 se instituyó, un sistema emanado principalmente de la realidad y las luchas sociales del pueblo mexicano.

La invasión francesa y el Imperio de Maximiliano invalidaron una vez más al sistema federal. Al triunfo de la República la Constitución se restableció, pero el largo gobierno del general Porfirio Díaz hizo que la ley fundamental del país siguiera siendo "letra muerta".

Desde nuestra perspectiva, todo lo anterior constituye la base del sistema federal mexicano, cuyo fundamento jurídico está recogido en la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, la cual respeta en esencia los lineamientos sobre el sistema federal trazados por su antecesora, la de 1857.

La implantación, en 1917, de un sistema federal fuertemente centralizado, fue una de las condi-

ciones clave para el fortalecimiento y crecimiento de un Estado de “capitalismo tardío”, ya que en ese momento era necesario crear las condiciones propicias para una adecuada *concentración y centralización* del capital nacional y extranjero:

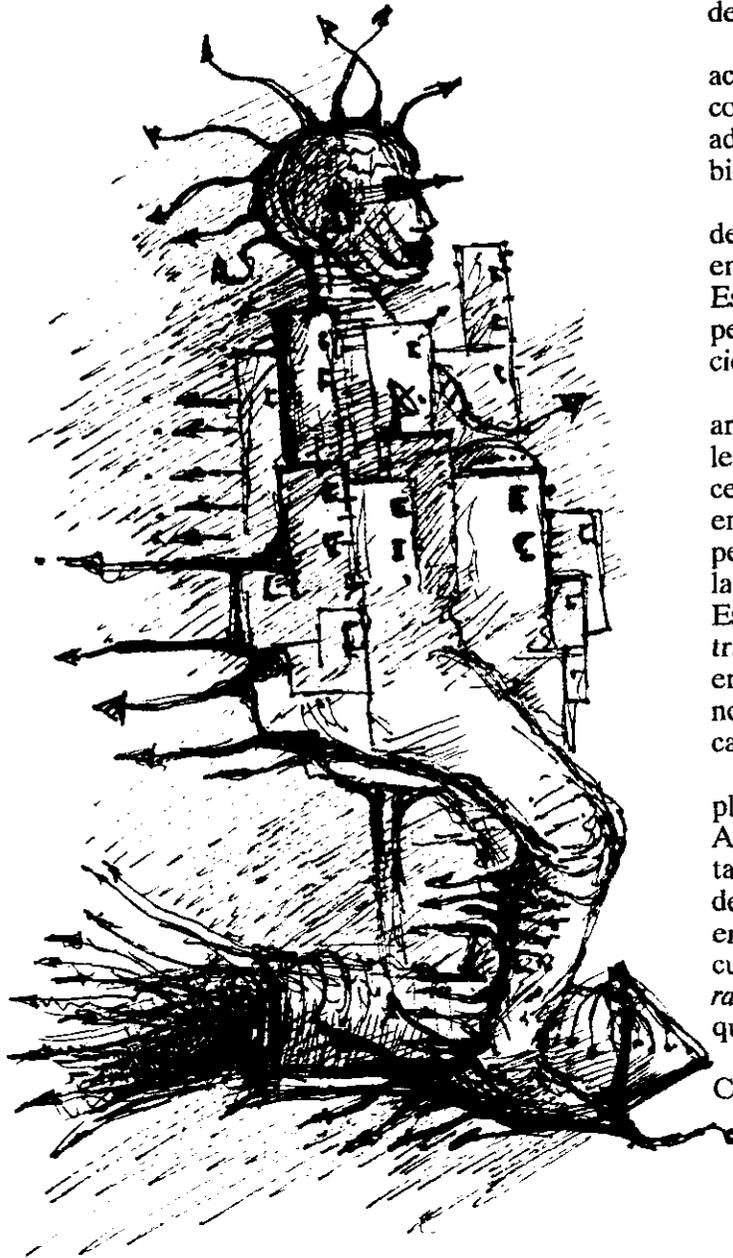
Al concluir la fase más cruenta de la guerra civil, cuando la economía nacional empieza apenas a reconstruirse, comienza también a surgir, en el seno de la clase dominante y de la alianza política impuesta por la revolución, una nueva oligarquía. Pero aunque ya entonces, o sea en los años veinte, faltan todavía las condiciones necesarias para que el proceso de concentración y centralización del capital se desenvuelva sin mayores tropiezos, y para que la riqueza material inmovilizada y aun físicamente destruida por la revolución, empiece a ser recreada y pueda incrementarse en un nuevo y más propicio marco institucional.³

Aspectos jurídicos del sistema federal mexicano

La estructura jurídica del Estado federal mexicano está consignada en los artículos 40 y 41 constitucionales. Según el primero el sistema federal mexicano es una decisión fundamental del orden jurídico del Anáhuac. Es una de sus columnas centrales, y parte de la esencia de la organización política administrativa del país. El Estado federal está compuesto de “estados libres y soberanos” en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación según los principios de esta ley fundamental.

En el artículo 41 se estipula que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión y por los poderes estatales, cada uno de acuerdo con su competencia. Por tal motivo, las constituciones de las entidades federativas no pueden con-





travenir a la Carta Magna, que representa la unidad del Estado federal.

Además, los estados deben organizarse de acuerdo con las normas que les marca el artículo 115 constitucional, cuyo encabezado dice: “los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular”.

Es decir, que existen identidad y coincidencias de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades. El artículo 41 claramente indica que en el Estado federal mexicano existe una división de competencia entre los órganos que la propia Constitución crea: la federación y las entidades federativas.

De todo lo anterior se puede concluir que en el artículo 41 se encierra la tesis moderna de la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano: “la descentralización política”, que básicamente consiste en la existencia de tres niveles de gobierno interdependientes y autónomos al mismo tiempo, y ésta es la diferencia sustancial entre un Estado central y un Estado federal, es decir, que el poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las entidades federativas y los municipios, los cuales tienen, respectivamente, facultades de decisión política en la esfera de su competencia.

Claro que esta descentralización política implica a la vez una descentralización administrativa. Ambas deben coincidir en las decisiones fundamentales con la federación. Este mismo mecanismo de descentralización política y administrativa se pone en marcha en el interior de los estados federales en cuanto a su organización: el *municipio libre y soberano*, el cual viene a ser respecto de los estados lo que éstos son en relación con la federación.

En la realidad, desde la promulgación de la Constitución de 1917 y hasta nuestros días, la des-

centralización política y administrativa, de la federación a los estados y de éstos a los municipios, "ha sido muy tenue", lo cual se debe en gran parte a una de las características de nuestro sistema político/administrativo: el presidencialismo:

Nos parece que éste es el punto en el que se cifra el secreto profundo del sistema político mexicano: en primer lugar, este sistema aparece como alianza institucionaliza de grupos sociales organizados como poderes de hecho; en segundo lugar, el presidente ha sido promovido constitucionalmente con poderes extraordinarios permanentes; en tercer lugar, el presidente aparece como el árbitro supremo a cuya representatividad todos los grupos someten sus diferencias y por cuyo conducto legitiman sus intereses; en cuarto lugar, se mantiene y se estimula en las masas el culto, no sólo a la personalidad del presidente, sino al poder presidencial; en quinto lugar, se utilizan formas tradicionales de relación personal, el compadrazgo y el servilismo, como formas de dependencia y control del personal político puesto al servicio del presidente y de la administración que encabeza.⁴

Tal concepción del presidencialismo es la que prevaleció desde la década de los treinta hasta finales de los setenta. Sin embargo, a partir de la crisis económica de 1981-1982 se tiene una nueva visión de este fenómeno, ya que desde ese momento —y fundamentalmente de las reformas constitucionales realizadas en el inicio del régimen de Miguel de la Madrid Hurtado, las cuales se enmarcan en un proyecto de modernización económica, política y social— se ha originado una metamorfosis del presidencialismo mexicano:

...el poder personal del Presidente de la República ha sufrido una notable disminución; pero, a cambio, se ha elevado significativamente el poder y la autoridad institucional y ad-

ministrativa del Poder Ejecutivo entre sí, con la administración pública federal y con los titulares del ejecutivo en las entidades federativas y los municipios del país.⁵

Este proyecto modernizador está estrechamente vinculado con los procesos de descentralización que se han venido realizando desde la gestión de Miguel de la Madrid, hasta la fecha. Por tal razón, en el apartado siguiente trataremos de explicar brevemente cuestiones más concretas sobre la problemática de la descentralización.

Descentralización en los municipios

Tratar de explicar en qué consiste la descentralización política, económica y administrativa en los municipios implica necesariamente definir y comprender un concepto paralelo: desconcentración, ya que existe una gran confusión con respecto a sendos términos.

Podemos distinguir dos tipos de descentralización: la política o federalismo, y la descentralización por establecimientos públicos o administración especial, a la que comúnmente se conoce como desconcentración o descentralización administrativa o burocrática.

En general, se dice que la descentralización consiste en transferir parte de los poderes —principalmente los de decisión— de una autoridad central a otra cuya competencia es menos general. Pero, cuando sólo tiene lugar el traslado o movimiento de órganos y oficinas, sin que ello implique una autonomía e independencia con respecto al poder central, se trata de un fenómeno de desconcentración.

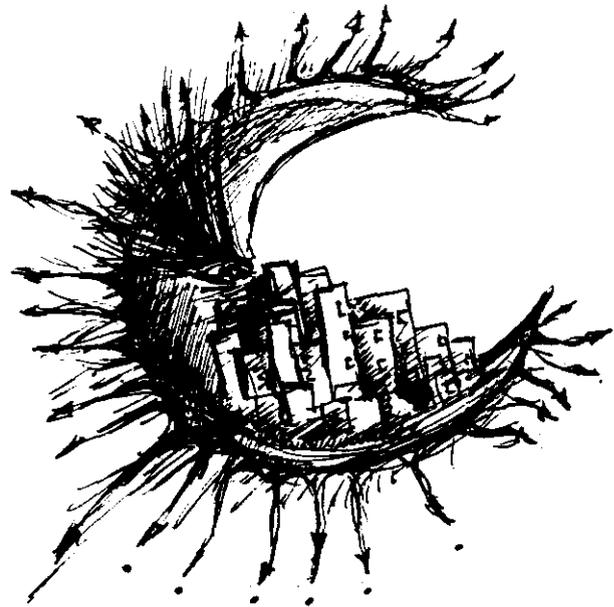
En otras palabras, la descentralización implica no sólo tener autonomía para encontrar medios y

métodos más adecuados, sino incluso para optar por objetivos o fines propios, o al menos para poder jerarquizarlos libremente; mientras que la desconcentración se queda sólo en el nivel de poder seleccionar los medios más eficientes para lograr los objetivos que se señalan desde una entidad superior.

Puede decirse que la mayoría de las acciones de descentralización que está llevando a efecto el gobierno federal son principalmente desconcentraciones de algunas de sus actividades, lo cual no anuncia una verdadera vía de desarrollo, tan necesaria en estos momentos, pues lo que realmente se requiere es que la relación Estado/municipio se dé en un verdadero marco de descentralización, principalmente en lo económico y en lo político, ya que así se fortalecería el desarrollo regional y de todo el país, de manera integral y verdadera. Esa es la razón por la cual las reformas al artículo 115 Constitucional⁶ van en este sentido, pero lo importante es que se llevan a la práctica, pues "El municipio sigue teniendo una participación restringida y las grandes diferencias entre ellos (entre los diversos niveles de gobierno) hacen difícil y complicado el establecimiento de mayores y mejores políticas de participación en la toma de decisiones y en asignación de recursos";⁷ y sólo le quedan como vías concretas de acción el aprovechamiento de los mecanismos de concertación que existen entre las diferentes instancias de gobierno, tales como el Convenio Único de Desarrollo (CUD), los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), etc., e incorporar y diseñar sistemas de gestión que le permitan aprovechar mejor sus recursos, y al mismo tiempo hacerse llegar otros medios para vigorizar la acción municipal y orientarla hacia un desarrollo más integral del país. Sin embargo, siendo más objetivos,

podemos decir que con los CUD ratificados entre el gobierno federal y los ejecutivos de las entidades federativas, así como en las reformas al artículo 115, básicamente se ha logrado

...una plataforma normativa e institucional para nacer frente a la crisis y a la creciente disminución del gasto público. El procedimiento ha consistido en articular administrativamente las acciones del gobierno federal con los estados y los municipios, descentralizando y desconcentrando así, simultáneamente —y he aquí un punto clave—, el conflicto social.⁸





Descentralización económica en los municipios

El desarrollo económico del país ha desembocado en una distribución geográfica desigual de productores y consumidores que dificulta y encarece el costo mismo de la vida.

Las causas son diversas: falta de planeación integral, la forma centralizada de gobierno, la concentración de los polos industriales de desarrollo, la poca (o nula) integración de profesionistas en los órganos de gobierno de los municipios, una inadecuada estructura administrativa, la corrupción en todos los niveles jerárquicos, etcétera.

Podemos afirmar que la desigualdad económica del país tiene mucho que ver con la política de industrialización seguida desde la década de los veinte. Ésta siempre ha contribuido a establecer una economía de la aglomeración, es decir, una economía concentrada en determinados puntos geográficos, principalmente en las grandes ciudades y centros urbanos —que son sinónimo de centros industriales— del este, del norte y del centro del país.

Desde los inicios del sexenio de Miguel de la Madrid se manejó la tesis de que era necesaria la descentralización de la vida nacional. Algunas de las medidas económicas adoptadas en el campo de lo fiscal por la legislatura del estado de México, por ejemplo, en relación con las atribuciones de los municipios fueron:

1. *Impuesto predial.* Hasta 1983 este gravamen se encontraba integrado a las fuentes tributarias estatales, aunque por virtud del convenio de colaboración suscrito entre el estado y los ayuntamientos, un porcentaje considerable se destinaba a los municipios. A partir de 1984, este gravamen se transfirió al nivel municipal. Cabe aclarar que a pesar de lo anterior, hasta 1985 continuaban cobrándolo las agencias receptoras del Estado en nombre de los ayuntamientos y no fue sino hasta 1986 cuando la administración misma del impuesto se manejó totalmente por la tesorería municipal de la mayoría de los ayuntamientos. En algunos municipios todavía tienen convenios con las receptorías de rentas, para que éstas cobren los impuestos.
2. *Impuesto sobre traslación de dominio.* Hasta 1983 se encontraba en el nivel estatal. A partir de 1984 es una fuente de financiamiento propia de los municipios del estado de México.

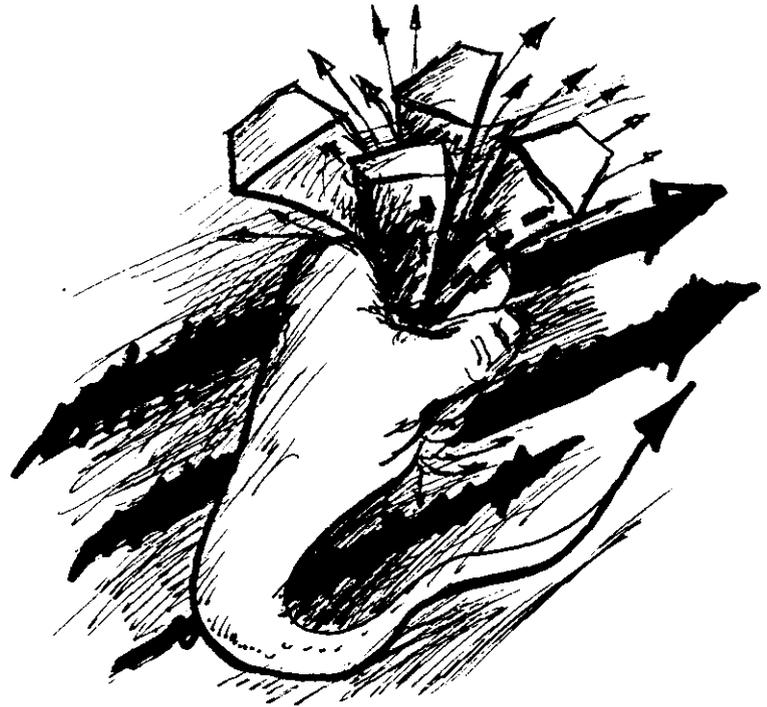
3. *Impuesto sobre fraccionamientos*. Éste también se encontraba en el nivel estatal y se trasladó a los ayuntamientos a partir de 1985.
4. *Derechos por licencias de construcción de obras, fusión y subdivisión de prédica*. Estos renglones también fueron cedidos por el gobierno estatal a los gobiernos municipales a partir de 1984.⁹

Éstas son algunas de las acciones mediante las cuales se fomenta la descentralización económica hacia el municipio y se fortalece, en consecuencia, su capacidad de gestión administrativa y política frente a los estados y la federación.

En cierta forma, a través de la descentralización económica el gobierno federal se propone combatir problemas como la marginación en todas sus formas, el analfabetismo, la dotación de servicios públicos de salud y seguridad social, etc. Al mismo tiempo, se pretende fortalecer a estados y municipios que se han marginado del desarrollo económico, político y social de varias regiones (principalmente las urbanas), para que participen de una manera más armónica e integral con el resto de la República.

Sin embargo, analizando brevemente los objetivos gubernamentales señalados en el texto anterior, podemos pensar que el gobierno federal sólo pretende

...descargar sobre los municipios y las entidades federativas diversas acciones que antes realizaba de *jure* o de *facto* el gobierno federal, v. gr. la introducción de los servicios de agua potable, alumbrado público, limpieza, mercados, panteones, rastros y seguridad pública. Ahora todos estos servicios deberán financiarse con los mismos recursos económicos que los municipios sean capaces de recabar de



las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados sobre la propiedad inmobiliaria y los actos jurídicos gravables que sobre ella se efectúen.¹⁰

Algunas de estas acciones descentralizadoras se han llevado a efecto sobre todo en los municipios urbanos, pero la pobreza de la gran mayoría de los ayuntamientos del país hace necesario que el gobierno federal y los gobiernos estatales sigan participando en la introducción de los servicios básicos.

Así, una verdadera descentralización económica consistiría en apuntalar el federalismo económico, que implica redistribuir geográficamente las actividades productivas, la industria y los servicios y, al mismo tiempo, revisar los subsidios a la inversión

y al consumo. Más, el proyecto estatal (la modernización en todos sus aspectos) no contempla acciones de tal índole.

Por otro lado, en estos momentos de crisis las transferencias del gobierno federal son cada vez menores, debido a los programas de reducción del gasto público. Se argumenta que los municipios, al igual que la mayoría de las empresas paraestatales, deberían ser autosuficientes.¹¹ Esto implica una contradicción: que los "logros" alcanzados por los municipios se vean frenados por las políticas de austeridad y ajuste del gobierno federal.

Descentralización administrativa en los municipios

De acuerdo con el discurso oficial, la descentralización va encaminada a dar al municipio la importancia que le confirió el constituyente de 1917.

Desde nuestro punto de vista, la descentralización administrativa en el municipio ha fracasado porque los programas que se han elaborado para llevarla a la práctica han sido diseñados "centralizadamente" por "tecnoburócratas"¹² que no han analizado las condiciones reales de los ayuntamientos. Éstos integran un "conjunto organizacional"¹³ demasiado heterogéneo; lo anterior, aunado a intereses creados que existen en cada municipio o región, y a la incapacidad que se observa en quienes se encargan de llevar a cabo las acciones de descentralización administrativa.

En síntesis, el proyecto de descentralización no ha tenido resultados favorables porque su verdadero objetivo no es el de lograr una verdadera autonomía de los municipios, sino el de trasladar algunas funciones administrativas que permitan disminuir el gasto público, sin que el gobierno pier-

da sus facultades decisorias en los asuntos políticos y económicos más importantes del país.

La descentralización política y el fortalecimiento municipal

Como ya se señaló, el municipio cumplió antaño una función histórica en la consolidación del Estado y la sociedad mexicanos.

En los inicios del sexenio de Miguel de la Madrid, a partir de la "consulta popular", fueron elaboradas siete tesis básicas de gobierno (nacionalismo revolucionario, democratización integral, sociedad igualitaria, renovación moral, descentralización de la vida nacional, desarrollo-empleo, combate a la inflación y la planeación democrática) que aparentemente constituyen los ejes rectores del quehacer cotidiano del gobierno actual. Con base en esto puede aseverarse que las acciones para fortalecer al municipio se apoyan en dos líneas principales:

1. La voluntad de responder vigorosamente a la demanda de descentralización de la vida nacional y de ampliar los cauces de participación ciudadana, mejorar su representación y acelerar el avance del proceso de la democratización integral.
2. La conciencia clara de que existen diferencias regionales que se explican y son base de nuestra riqueza plural como nación; conciencia que se traduce en el hecho de que las posibilidades de autonomía municipal no son homogéneas, y por ello es aconsejable un cambio gradual y sostenido.

El artículo 115 constitucional en su versión moderna señala que

...en todos los municipios, sin excepción, pueden tener cabida en su órgano de gobierno diversas corrientes políticas, cualquiera que sea su signo, siempre y cuando acrediten su representatividad en determinados niveles de participación y votación.¹⁴

Se puede decir que el verdadero impacto de la descentralización política en nuestra sociedad ha sido que

...la clase política (la tecnoburocracia) ha alcanzado un alto grado de homogeneidad y ha impuesto conspicuos niveles de disciplina, articulación, obediencia y subordinación en una línea vertical de mando que corre de arriba hacia abajo. Desde el punto de vista organizativo, se han logrado niveles racionales de operatividad funcional que conducen a un reforzamiento de la autoridad jerárquica e impersonal del jefe del Ejecutivo.¹⁵

En otras palabras, se ha avanzado en lo jurídico, pero no en las acciones cotidianas.

Es importante, pues, que la mayoría de los habitantes de los municipios utilicen tales ventajas jurídicas para poder participar cada vez más en la vida política de la nación, principalmente para abrir, poco a poco, verdaderos espacios que en un futuro permitan lograr una verdadera democracia en el país.

Conclusiones

El aspecto jurídico-formal del estado federal mexicano se encuentra señalado en los artículos 40 y 41 de la Carta Magna del 5 de febrero de 1917. Además, el artículo 115 Constitucional tiene una orientación a la descentralización política, que es la característica principal del estado federal mexicano.

En la actualidad, como no se han podido llevar a la práctica los postulados de 1917, este artículo se ha reformado y adicionado con la aparente finalidad de lograr un verdadero sistema federal, sin que se hayan podido alcanzar los objetivos fijados.

Un punto importante por señalar es que una descentralización implica retirar la toma de decisiones del poder de una autoridad central. Cuando sólo se trasladan órganos y oficinas sin independencia del poder central —como en los casos de la descentralización educativa y de salud— ocurre un fenómeno de *desconcentración*. La explicación anterior es básica para entender que los programas y los procesos de descentralización —en sus diversas modalidades— que ha efectuado en los últimos años el



estado mexicano con la aparente finalidad de implantar un sistema federal, sólo son procesos de desconcentración de algunos órganos y oficinas, pero nunca han alcanzado la categoría de procesos de descentralización.

En cierta forma, si jugamos un poco con los vocablos, podemos decir que las acciones de *descentralización* del gobierno federal sólo han llegado a ser procesos de *desconcentración*.

Lo realmente relevante sería que en vez de hacer programas demasiado ambiciosos que se quedan sólo en el papel, se llevaran a la práctica acciones muy sencillas que verdaderamente ayudaran a lograr un desarrollo integral del país. Sin embargo esto está muy lejos de ocurrir pues en el proyecto modernizador de la "tecnoburocracia" que actualmente detenta el poder, las grandes decisiones económico-políticas provienen de una estructura que seguirá llevando al país a una "democracia centralizada".

Se puede decir que los procesos de descentralización y desconcentración no han logrado dar al municipio una verdadera autonomía, lo que han propiciado es el traslado de algunas funciones operativas que ya no interesan al gobierno federal.

Dwight Waldo, uno de los teóricos más importantes de la administración pública, afirma que el problema de la centralización y la descentralización es básicamente un problema de división de facultades y funciones, y que desde cierto punto de vista es un problema técnico que requiere toda la ciencia que hayamos adquirido en el estudio de la administración, pero desde otro punto de vista, traspasa los límites de lo técnico y llega a lo filosófico; pues las divisiones que se han establecido pueden justificarse en definitiva con base en teorías sobre el gobierno, la economía, la vida social, y así sucesivamente.¹⁶

Notas

¹ La palabra *federación* proviene del verbo *federare*, que significa *unir* o *entrelazar*; por consiguiente etimológicamente la federación es la unión de partes aisladas o integradas, independientemente de sus caracteres específicos. Véase Humberto Benítez Treviño, *Administración estatal y municipal*, Ed. INAF, México, 1981 (Serie Praxis, 50), pág. 5.

² Mertie Lee Baneon, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, 1955, pág. 20., Cit. por Jorge Carpizo, "Sistema Federal Mexicano", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal*, núm. 3, ed. INAF, julio-septiembre de 1981, México, pág. 80.

³ Alonso Aguilar M. y Jorge Carrión, *La burguesía, la oligarquía y el estado*, Ed. Nuestro Tiempo, 3a. edición, México, 1975, pág. 111.

⁴ Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, Ed. Era, 4a. edición, México, 1975, pág. 57.

⁵ José María Calderón Rodríguez, "La ruptura del colaboracionismo de clases y las perspectivas de la democracia", en Estela Gutiérrez Garza (coordinadora), *La crisis del estado del bienestar Siglo XXI* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM), México, 1988, (Testimonios de la crisis, Tomo II), págs. 100-101.

⁶ Artículo reformado y adicionado según decreto publicado en el *Diario Oficial* del 3 de febrero de 1982, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México, 1983, *Diario Oficial*, Secretaría de Gobernación.

⁷ José Mejía Lira, *Descentralización y administración municipal*, 2a. versión, CIDE, México, 1988, pág. 19.

⁸ José María Calderón Rodríguez, *op. cit.*, pág. 100.

⁹ Valdés Mondragón, Josué, "Descentralización económica en los municipios" en *Gaceta mexicana de administración Pública Estatal y municipal*, núm. 16-17, octubre de 1984-marzo de 1985, INAP, México, 78 págs.

¹⁰ José María Calderón Rodríguez, *Ibidem*, págs. 89-100.

¹¹ La justificación del proyecto nacional de la tecnoburocracia tiene como punto central el esquema eficientista, es decir, el argumento central para privatizar una gran parte de las empresas públicas, para llevar a cabo la reconversión industrial, para implantar los programas de descentralización, etc., es que todas estas acciones tienen como finalidad lograr

que el Estado mexicano sea más eficiente. El gran problema es que nunca se dice para quién y para qué se intenta dotar al Estado de una mayor eficiencia.

¹² Los “tecnoburócratas” se distinguan de los “políticos de profesión”, que desde los años cuarenta habían protagonizado los procesos políticos del país en posiciones dirigentes del PRI y en los altos cargos de la administración pública federal y estatal, por su supuesta competencia técnica en las áreas de la economía y de la administración, avaladas por títulos de posgrado obtenidos preferentemente en universidades estadounidenses, por haber hecho sus carreras en el ámbito de la burocracia federal en puestos de confianza (de asesorías, estaf o bien en los rangos medios superiores y superiores de la administración pública federal) y no a través de cargos de representación popular; José María Rodríguez Calderón, *Ibidem*, pág. 95.

¹³ Concepto clave para explicar el “enfoque interorganizacional”. Para conocer y comprender críticamente este enfoque de la teoría de la organización, recomendamos Antonio Baros Álvarez, *El enfoque interorganizacional: otra cara oculta del poder*; y Luis Montaña Hirose, Eduardo Ibarra Colado, Víctor M. Soria Murillo [et. al.], *El orden organizacional: poder, estrategia, contradicción*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, 1987, 547 págs.

¹⁴ El artículo 115 constitucional señala en su fracción VIII que en la elección de los ayuntamientos se debe introducir el principio de representación proporcional, lo cual permite la “participación” de algunos de los miembros de los partidos de oposición en los ayuntamientos. Sin embargo, en la práctica cotidiana de la gran mayoría de los ayuntamientos del país, este avance jurídico no ha permitido una verdadera influencia de la oposición, fundamentalmente porque al ser la mayoría de las autoridades municipales (presidente, síndicos, regidores, etc.) miembros del PRI imponen a cada momento sus decisiones a los demás que llegan a participar en los ayuntamientos a través del principio de representación proporcional.

¹⁵ José María, Calderón Rodríguez, *Ibidem*, pág. 101.

¹⁶ Dwight Waldo, *Administración pública*, Trillas, México, 1980, pág. 198.

Bibliografía

- Aguilar M., Alonso, *La burguesía, la oligarquía y el Estado*, Nuestro tiempo (3a. edición), México, 1975.
- Aldama López, Carlos F., “La descentralización política y el fortalecimiento municipal, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núms. 16-17, octubre de 1981-marzo de 1985, INAP, México, págs. 85-88.
- Benítez Treviño, Humberto, *Administración Estatal y Municipal*, INAP, México, serie Praxis 52, México, 1981, 28 págs.
- Calderón Rodríguez, José M., “La ruptura del colaboracionismo de clases, las perspectivas de la democracia”, en Esthela Gutiérrez Garza, (coordinador), *La crisis del Estado del bienestar*, Col. Testimonios de la crisis, Tomo II, Siglo XXI y UNAM, México, 1988.
- Calderón Rodríguez, José M., “Capitalismo, crisis y democracia”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Humanidades*, UNAM, año XXXIII, nueva época, octubre-diciembre de 1987, núm. 130.
- Carpizo, Jorge, “Sistema federal mexicano”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 3, julio-septiembre de 1981, INAP, México, págs. 61-136.
- César, Ma. Amparo y Wilson Pérez, *El Estado empresario en México: Agotamiento o renovación*, Siglo XXI, México, 1988.
- Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Era, Serie popular (4ª edición), México, 1975.
- De la Peña, Sergio, *La formación del capitalismo en México*, Siglo XXI (3a. edición), México, 1977.
- González Casanova; Pablo, *La democracia en México*, Era, Serie popular (15ª edición), México, 1984.
- Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración Estatal y Municipal de México*, INAP-Conacyt, México, 1985, 505 págs.
- Mejía Lira, José, *Descentralización y Administración Municipal*, (2g. versión) CIDE, México, 1986, 25 págs.
- Sirvent, Carlos, *De la modernización a la democracia*, UNAM, México, 1987.
- Valdés Mondragón, Josué, “Descentralización Económica en los municipios”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núms. 16-17, octubre de 1984-marzo de 1985. INAP, México, págs. 75-80.
- Waldo, Dwight, *Administración pública*, Trillas, México, 1980.

